

PERAN FUNGSI LEGISLASI DPRD DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

(Studi Pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kabupaten Sukoharjo)

SKRIPSI

Diajukan Untuk Menempun Ujian Sarjana
Pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya

INTAN YULIANTI
NIM.145030101111119

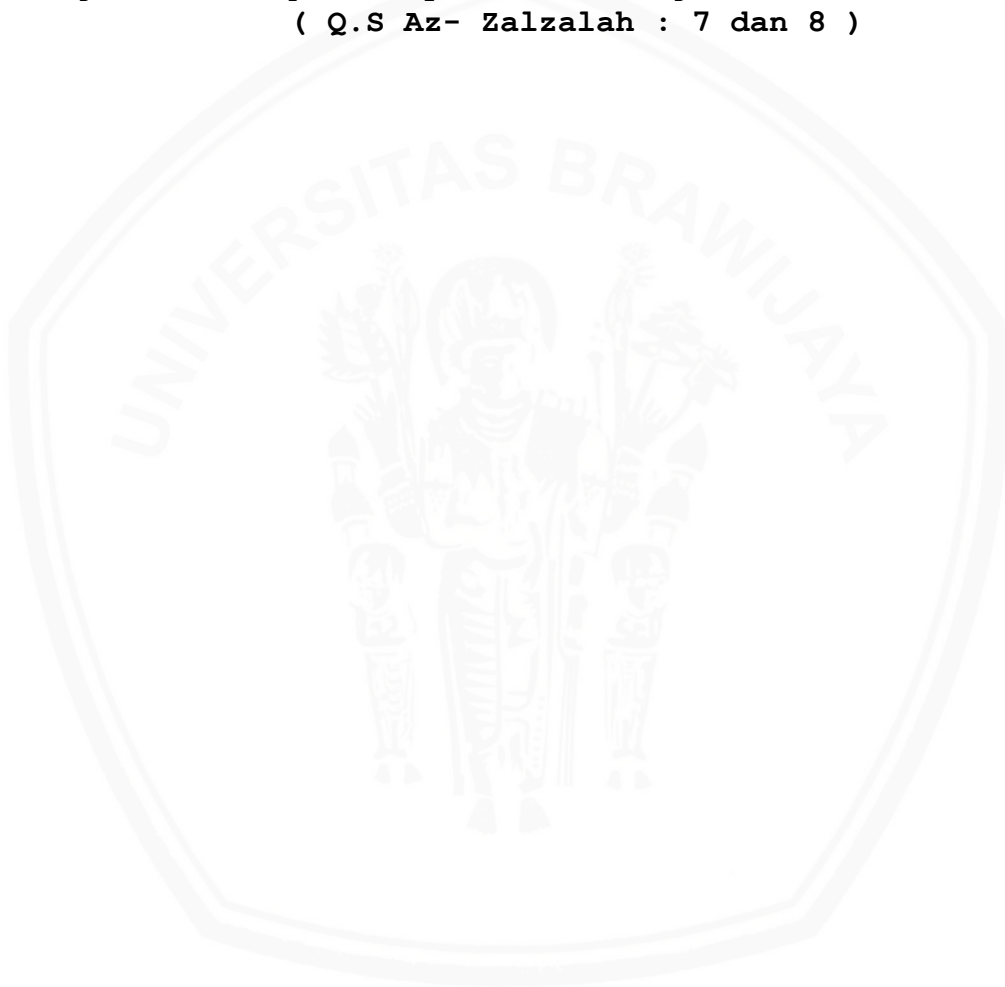


UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
MALANG
2018

MOTTO

"Jika kau berbuat baik, maka kebaikan itu untukmu sendiri, dan jika kau berbuat buruk, maka keburukan itupun untukmu sendiri, ALLAH SWT akan membalas setiap apa yang kau kerjakan walaupun hanya sebesar biji zarah"

(Q.S Az- Zalzalah : 7 dan 8)



TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI**TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI**

Judul : Peran Fungsi Legislasi DPRD Dalam Proses Pembentukan
Peraturan Daerah (Studi Pada DPRD Kabupaten
Sukoharjo)

Disusun Oleh : Intan Yulianti

NIM : 145030101111119

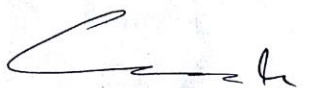
Fakultas : Ilmu Administrasi

Jurusan : Administrasi Publik

Konsentrasi : -

Malang, 6 Juni 2018

Komisi Pembimbing



Dr. Hermawan S.I.P. M.Si
NIP. 19720405 200312 1 001

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, didalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip oleh naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan serta daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia jika skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta proses sesuai dengan praturan perundang-undangan yang berlaku (UU No.20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan Pasal 70).

Malang, Juni 2018

Mahasiswa



Intan Yulianti

NIM.145030101111119

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI**LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI**

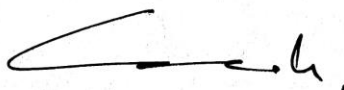
Telah dipertahankan di depan majelis penguji skripsi Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, pada :

Hari : Selasa
Tanggal : 10 Juli 2018
Waktu : 09.00 – 10.00 WIB
Skripsi Atas Nama : Intan Yulianti
Judul : Peran Fungsi Legislasi DPRD Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Pada DPRD Kabupaten Sukoharjo)

Dan dinyatakan LULUS

MAJELIS PENGUJI

Ketua



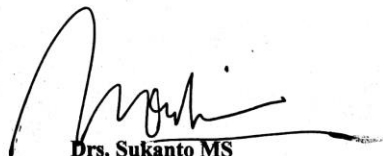
Dr. Hermawan S.I.P., M.Si
NIP. 19720405 200312 1 001

Anggota



Drs. Abdul Wachid, M.AP
NIP. 19561209 198703 1 008

Anggota



Drs. Sukanto MS
NIP.19591227 198601 1 001

PERSEMBAHAN

Skripsi ini penulis persembahkan kepada:

- 1. Kedua orang tua tercinta Bapak Tukiman dan Ibu Sukiyem yang selalu memberikan dukungan penuhnya kepada penulis tanpa lelah*
- 2. Kakak-kakak penulis Mbak Minar, Mbak Ika, Mas Dwi, Mas Hanif yang senantiasa memberikan semangat kepada adiknya*
- 3. Kedua keponakan penulis yang paling penulis sayangi Zio dan Yasmin*

RINGKASAN

Yulianti, Intan , 2018. **Peran Fungsi Legislasi DPRD Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Pada DPRD Kabupaten Sukoharjo)**. Skripsi. Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya. Dosen Pembimbing : (1) Dr. Hermawan, S.IP., M.Si

Salah satu instrument dalam penyelenggara pemerintah daerah adalah DPRD yang merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah. DPRD mempunyai Fungsi Legislasi yang dijalankan bersama Kepala Daerah. Fungsi legislasi DPRD adalah fungsi pembentukan peraturan daerah bersama kepala daerah yang harus berpedoman sebagaimana telah diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Untuk menjalankan fungsinya tersebut Anggota DPRD juga memiliki hak-hak tertentu, salah satunya adalah Hak Inisiatif sebagai hak mengajukan rancangan peraturan daerah. Peraturan daerah merupakan salah satu instrumen penting dalam pemerintahan daerah dimana Peraturan Daerah mengatur muatan lokal kekhususan daerah yang tidak diatur dalam Undang-Undang. Pada tahun 2013 DPRD Kabupaten Sukoharjo memiliki hak inisiatif yang tinggi. Namun pada tahun 2014-2017 penggunaan hak inisiatif DPRD Kabupaten Sukoharjo menurun drastis. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Sukoharjo.

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Lokasi penelitian di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sukoharjo. Dalam penelitian ini dibatasi oleh dua fokus penelitian yaitu (1) Peran fungsi legislasi DPRD dalam proses pembentukan peraturan daerah (2) Faktor-faktor yang menghambat proses pembentukan peraturan daerah. Penelitian ini menggunakan analisis data milik John W Cresswell.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam pembentukan Peraturan Daerah antara lain meliputi empat tahapan, terdiri dari ; tahap Pengkajian, tahap perencanaan, tahapan pembahasan, dan tahap Pengesahan. Dari hasil penelitian juga ditemukan bahwa dalam proses fungsi legislasi DPRD selama tahun 2013-2017 mengalami kemunduran dimana DPRD semakin pasif. Hak inisiatifnya menjadi berkurang hingga tidak digunakan sama sekali. Namun proses pelaksanaan fungsi legislasinya telah berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tetapi masih terdapat kendala-kendala yang mempengaruhi fungsi legislasi DPRD ini diantaranya adalah SDM yang kurang mumpuni, molornya proses pembentukan Raperda, dan kurang melibatkan masyarakat.

Kata Kunci: DPRD, Fungsi Legislasi, Peraturan Daerah

SUMMARY

Yulianti, Intan, 2018. **The Role of The Legislative Function in The Making Process of Local Regulation (Study at Regional House of Representative Sukoharjo Regency)**. Undergraduate Thesis. Science Departement of Public Administration, Faculty of Administration Science, Brawijaya University. Advisor Lecturer : (1) Dr. Hermawan, S.IP., M.Si

One of the instruments in the implementation of Regional Government is Regional House Of Representative, which is the representative institution of the people of the local region. Regional House Of representative has Legislation Function which is conjointly with The Regional Head. The legislative function of Regional House Of Representative is the function of the formation of regional regulations with the regional head that must be guided as regulated in Law Number 12 Year 2011 About Establishment of Legal Services. To perform its functions Regional House Of Representative Members also have certain rights, one of which is the Right of Initiative to initiating draft of local regulation. Local Regulation which is one of the important instruments for Local Government, Regional Law adjust special issues in the local area that not regulated in constitution. Sukoharjo's Regional House Of Representative is one of the regional whose initiatives right are high in 2013. But in the year 2014-2017 the uses of the right of initiative of Regional House Of representative decreased drastically. The purpose of this research is to know and analyze the role of legislative function of DPRD Sukoharjo Regency.

This research uses descriptive research type with qualitative approach. This Research located in the Regional House of Representative of Sukoharjo Regency. In this research limited by two focuses of research those are (1) The role of legislative function of DPRD in forming process (2) Factors that obstructing regional regulation forming proses. This research uses John W Cresswell's analysis data.

The results of this research indicate that in the formation of Regional Regulations among others includes four stages, consisting of; Assessment stage, planning stage, stages of discussion, and the stage of Legalization. From the results of the research also found that in the process of legislative function of DPRD during the year 2013-2017 encounter the regression wheren the parliament be more passive. The rights of the initiative are reduced to no used at all. However, the legislative process has been implemented in accordance with the applicable regulations. But there are still obstacles that affect the legislative legislation function there is among the less qualified human resources, the slow process of forming local regulation, and less involving the community.

Key Words: Regional House of Representative, Legislative Function Regional Regulation

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim, atas kehendak dan pertolongan Allah SWT yang selalu memberikan rahmat, taufiq, dan hidayah-Nya kepada penulis dalam setiap langkah pengerjaan skripsi dengan judul **“Peran Fungsi Legislasi DPRD Dalam proses Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sukoharjo)”** yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
2. Bapak Drs. Andy Fefta Wijaya, M.DA., Ph.D selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Publik Universitas Brawijaya.
3. Bapak Dr. Fadillah Amin, M.AP., Ph.D selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Publik Universitas Brawijaya.
4. Bapak Dr. Hermawan, S.IP., M.Si selaku Ketua Komisi Pembimbing yang dengan sabar, perhatian, dan penuh pemahaman dalam membimbing penulis serta meluangkan waktu dan pikiran demi kesempurnaan skripsi ini.

5. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Ilmu Administrasi yang telah memberikan ilmu kepada penulis sehingga dapat menjadi bekal dikemudian hari
6. Seluruh anggota dewan DPRD Kabupaten Sukoharjo dan BP. Tri harmadi selaku Kassubag Perundang-Undangan yang telah memberikan informasi kepada penulis selama proses penelitian
7. Teman-Teman dari Jurusan Administrasi Publik 2014 Anggita, Anisa, Tisha, Zaki, Nofa, dan Vinda yang senantiasa membantu dan memberikan semangat kepada penulis untuk selalu mengerjakan skripsi.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih terdapat banyak kekurangan sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan sangat diharapkan untuk kesempurnaan skripsi ini. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan.

Malang, 26 Juni 2018

Penulis

DAFTAR ISI

COVER	i
MOTTO	ii
TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI	iii
PERNYATAAN ORISINILITAS SKRIPSI	iv
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	v
PERSEMBAHAN.....	vi
RINGKASAN	vii
SUMMARY	viii
KATA PENGANTAR.....	ix
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
DAFTAR TABEL	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	10
E. Sistematika Penulisan	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	13
A. Pemerintah Daerah	13
B. Administrative Regulation	18
C. Lembaga Legislatif.....	23
D. Peran Fungsi Legislasi DPRD.....	26
E. Peraturan daerah.....	27
F. Landasan Pembentukan Peraturan Daerah.....	29
1. Landasan Yuridis	30

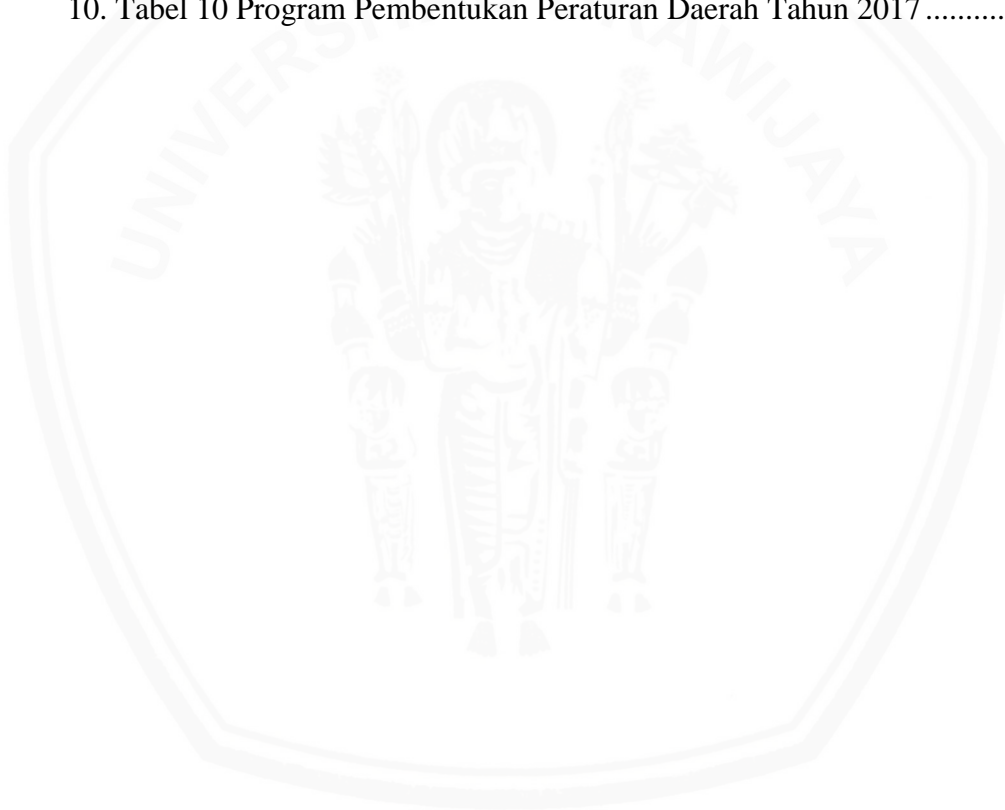
2. Landasan Sosiologis.....	31
3. Landasan Filosofis	31
4. Landasan Politis	32
G. Metode Pembentukan peraturan daerah	32
1. Tata Cara Pembentukan Perda Menurut UU No 12 Tahun 2011	34
2. Tata Cara Pembentukan Perda Menurut Local Governance Support Program	38
BAB III METODE PENELITIAN	50
A. Jenis Penelitian.....	50
B. Fokus Penelitian	51
C. Lokasi dan Situs Penelitian	52
D. Sumber Data.....	53
E. Teknis Pengumpulan Data	55
F. Instrumen Penelitian.....	57
G. Analisis Data	58
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	63
A. Gambaran Umum Lokasi dan Situs Penelitian	63
1. Gambaran Umum Kabupaten Sukoharjo	63
2. Gambaran Umum DPRD Kabupaten Sukoharjo.....	71
B. Penyajian Data	80
1. Peranan DPRD Kabupaten Sukoharjo Dalam Proses Legislasi	80
2. Faktor-Faktor yang Menghambat Proses Fungsi Legislasi	111
C. Pembahasan.....	113
1. Peranan DPRD Kabupaten Sukoharjo Dalam Proses Legislasi.....	113
2. Faktor-Faktor yang Menghambat Proses Fungsi Legislasi	120
BAB KESIMPULAN DAN SARAN	122
A. Kesimpulan	122
B. Saran.....	123
DAFTAR PUSTAKA	124

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1. Gambar 1 Grafik	1
2. Gambar 2 Bagan Hubungan antara Pemerintah dan DPRD	16
3. Gambar 3 Bagan Tahapan Penyusunan Peraturan Daerah.....	39
4. Gambar 4 Bagan Model Analisis Data John W Cresswell	59
5. Gambar 5 Peta Kabupaten Sukoharjo	64
6. Gambar 6 Grafik Pertambahan Jumlah Penduduk di Kabupaten Sukoharjo Tahun 2012-2016	68
7. Gambar 7 Grafik Perubahan Kepadatan Penduduk di Kabupaten Sukoharjo Tahun 2012-2016	69
8. Gambar 8 Grafik Jumlah Penduduk Menurut Kecamatan di Kabupaten Sukoharjo	70

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Tabel 1. Luas Wilayah Per Kecamatan di Kabupaten Sukoharjo	65
2. Tabel 2. Susunan Keanggotaan Komisi I.....	75
3. Tabel 3. Susunan Keanggotaan Komisi II	76
4. Tabel 4. Susunan Keanggotaan Komisi III	77
5. Tabel 5. Susunan Keanggotaan Komisi IV	79
6. Tabel 6 Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2013	96
7. Tabel 7 Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2014	97
8. Tabel 8 Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2015	99
9. Tabel 9 Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2016	100
10. Tabel 10 Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2017	103

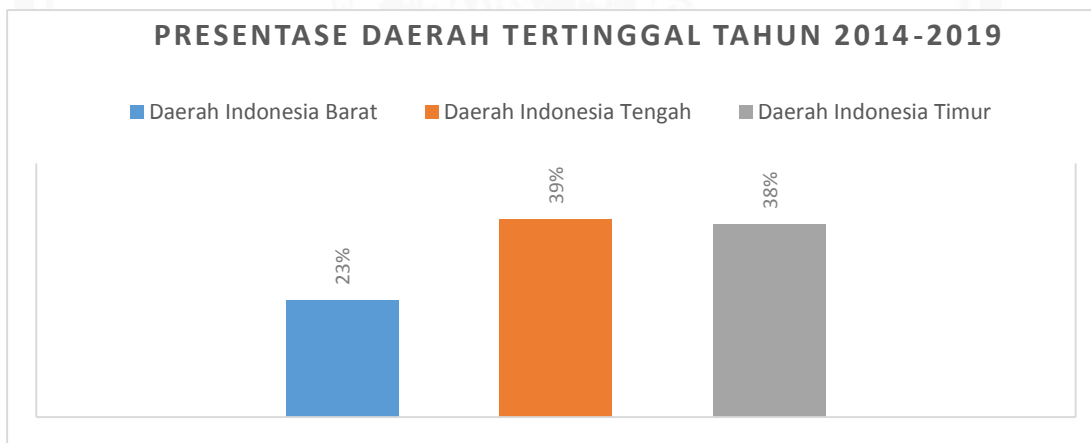


BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan sebuah negara kepulauan yang memiliki ribuan pulau. Data terbaru yang dirilis Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), Indonesia kini terdiri dari 16.056 pulau yang sudah diberi nama dan terverifikasi. Kondisi geografis Indonesia ini membuat pemerintah belum mampu melakukan pembangunan yang merata sehingga menimbulkan ketimpangan pembangunan. Ketimpangan pembangunan antar wilayah-wilayah tersebut, terlihat dengan adanya wilayah yang maju dengan wilayah yang terkebelakang atau kurang maju.



Gambar 1. Grafik Presentase Daerah Tertinggal di Indones

Sumber : www.setkab.go.id

Data dalam grafik tersebut menunjukkan presentase data daerah tertinggal di Indonesia. Data tersebut menyebutkan bahwa 39 % jumlah tertinggi daerah tertinggal berada di Indonesia bagian Tengah. Kedua yaitu sebesar 38% berada di Indonesia bagian timur sementara Indonesia bagian barat hanya sebesar 23%. Disimpulkan dari data-data tersebut pembangunan di Indonesia tidaklah merata sehingga masih banyaknya daerah tertinggal. Data tersebut diambil Peraturan Presiden Nomor 131 Tahun 2015 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2015 – 2019, dimana sebanyak 122 kabupaten di Indonesia dinyatakan masih tertinggal.

Sebagai upaya mempermudah pembangunan daerah-daerah tertinggal tersebut Pemerintah mulai menerapkan program otonomi daerah. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah mulai diterapkan berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yaitu UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, dan yang terbaru dan berlaku saat ini adalah UU No. 23/2014. Melalui kebijakan otonomi daerah, pemerintahan lokal (daerah dan desa) diajak untuk mengelola rumah tangga pemerintahannya sendiri secara mandiri, adil, dan demokratis (LAN, 2015).

Ketika pemerintah Pusat digantikan oleh pemerintah yang terdesentralisasi, demokrasi tumbuh dengan pesat. Hal tersebut karena menurut Petronela Zaharia dan Irina Bilouseac (2009) menyatakan bahwa desentralisasi:

“Decentralization of local government is a very important process for the democratic development of a country. Decentralization is defined as

the process of political devolution, fiscal and decision-making from central government to local level. This transfer of powers to local level makes this important process difficult to realize. This reform is stretched almost democratization worldwide, mainly in developing countries and in countries which come from deep political transformations”.

Pernyataan Petronela Zaharia dan Irina Bilouseac tersebut memberikan pengertian bahwa Desentralisasi pemerintah daerah merupakan proses yang sangat penting bagi pembangunan demokrasi suatu negara. Desentralisasi didefinisikan sebagai proses devolusi politik, fiskal dan pengambilan keputusan dari pusat pemerintah ke tingkat lokal. Pemindahan kekuasaan ke tingkat lokal yaitu pada pemerintah daerah membuat proses yang sulit ini untuk diwujudkan. Reformasi ini membentangkan demokratisasi hampir di seluruh dunia, terutama di negara-negara berkembang dan di negara-negara yang berasal dari transformasi politik yang dalam.

Melalui Desentralisasi Pemerintah daerah memiliki Otonominya sendiri. Otonomi yang luas sehingga dapat mengatur rumah tangganya sendiri, menentukan arah pembangunan, dapat mengakses sumber pendapatan daerah, bebas menentukan anggaran daerahnya sendiri dan dapat memilih kepala daerahnya sendiri secara langsung. Pemberian otonomi diharapkan mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Pemerintahan Daerah adalah pelaksana fungsi-fungsi pemerintah daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintah daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan

sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi sebagai berikut:

1. Legislasi. Bahwa DPRD selaku pemegang kekuasaan dalam membentuk Peraturan Daerah;
2. Anggaran. Bahwa DPRD memiliki kekuasaan dalam membahas dan Peraturan Daerah dan Anggaran Perencanaan Belanja Daerah (APBD). memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan Peraturan Daerah tentang APBD yang diajukan oleh Gubernur;
3. Pengawasan. Fungsi ini dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan.

Kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Berdasarkan ketiga fungsi yang dimiliki oleh DPRD hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan :

1. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi dan DPRD sebagai badan perwakilan, DPRD juga menempatkan diri selaku kekuasaan penyeimbang (*balanced power*) yang mengimbangi dan melakukan kontrol terhadap Kepala Daerah dan seluruh jajaran pemerintah

daerah. Hubungan tersebut dapat dicerminkan dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah;

2. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra kerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung.

Fungsi legislasi DPRD adalah fungsi pembentukan peraturan daerah bersama kepala daerah yang harus berpedoman sebagaimana telah diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Fungsi tersebut memungkinkan DPRD untuk mengajukan suatu rancangan Perda kepada kepala daerah guna dibahas bersama. Untuk melaksanakan fungsi legislasi tersebut, anggota DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya ialah “hak mengajukan rancangan peraturan daerah dan hak mengadakan perubahan atas Raperda” atau implementasi dari fungsi legislasi harus ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah (Perda). Pelaksanaan hak-hak DPRD tersebut tidak selamanya berjalan dengan lancar dan baik. Pelaksanaan tersebut tergantung dari sikap eksekutif dan peran positif DPRD. Seberapa jauh DPRD dan anggota-anggotanya mempunyai integritas dan ketangguhan dalam melaksanakan haknya demi kebaikan Pemerintah Daerah guna keperluan rakyat yang diwakilinya

Namun pada dasarnya menurut Ibrahim (2008,135):

“Legislasi merupakan proses yang kompleks dalam pembentukan produk hukum. Legislasi bukan sekedar kegiatan untuk merumuskan norma-norma kedalam teks-teks hukum yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memiliki kewenangan untuk itu, namun jangkauannya meluas sampai pada pergulatan dan interaksi kekuatan sosial-politik yang melingkupi dan berada disekitarnya”.

Peraturan daerah merupakan instrumen yang strategis sebagai sarana mencapai tujuan desentralisasi. Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan Peraturan daerah pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal. Peraturan Daerah atau selanjutnya disebut Perda adalah peraturan yang dibuat di tingkat provinsi dan Kabupaten atau Kota. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Menurut OECD (2011,8):

“Regulation is of critical importance in shaping the welfare of economies and society. The objective of regulatory policy is to ensure that regulation works effectively, and is in the public interest....there is no room for complacency for the work which lies ahead to transform regulatory policy into a truly effective support for meeting public policy goals.”

OECD menyatakan bahwa Bila dirancang dengan baik dan diberlakukan secara efisien dan efektif, peraturan dapat memainkan peran penting dalam memperbaiki kegagalan pasar dan meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya. Dengan demikian, peraturan dapat membantu mencapai sasaran ekonomi, sosial dan lingkungan yang lebih luas yang mendukung kesejahteraan dan hal itu tidak mungkin dicapai oleh kekuatan pasar saja. Diharapkan dengan adanya peraturan daerah ini

penyelenggaraan berbagai urusan pemerintah daerah dapat berjalan secara efektif sejalan dengan kepentingan masyarakat dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan begitu dapat disimpulkan bahwa peraturan daerah merupakan aspek penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Namun dalam pelaksanaan dan proses penyusunanya banyak terdapat permasalahan yang terjadi, kemudian menjadikan proses penyusunan perda terkendala. Kabupaten Sukoharjo pada tahun 2013 penggunaan hak inisiatifnya cukup tinggi dimana pada Propemda tahun 2013 terdapat total jumlah 17 Raperda yang akan disusun sembilan raperda merupakan inisiatif DPRD dan 7 raperda dari pemerintah daerah. Pada tahun 2014 terdapat 16 Raperda yang akan dibahas yang diantaranya 13 Raperda dari Pemerintah daerah dan tiga Raperda merupakan inisiatif DPRD. Tahun 2014 terdapat 16 Raperda yang tiga diantaranya merupakan inisiatif DPRD sedangkan 13 diantaranya dari pemerintah daerah. Kemudian pada tahun 2015 ada 25 Raperda yang disusun, tiga berasal dari inisiatif DPRD dan 22 diantaranya dari pemerintah daerah. Tahun 2016 terdapat 31 Raperda yang tiga diantaranya merupakan inisiatif DPRD sedangkan 28 diantaranya berasal dari Pemerintah Daerah. Terakhir pada tahun 2017 terdapat 17 Raperda yang semuanya berasal dari Pemerintah Daerah. Data tersebut memperlihatkan bagaimana penggunaan Hak inisiatif DPRD Kabupaten Sukoharjo turun drastis dan dalam proses pembentukan Raperda menjadi lebih pasif.

Permasalahan lain yang muncul yaitu adanya beberapa Perda yang dibatalkan setelah disahkan. Tahun 2016 lalu saja Lima peraturan daerah (Perda) bermasalah di Kabupaten Sukoharjo dibatalkan. Lima Perda tersebut adalah Perda Pertambangan Mineral dan Batubara (pelimpahan kewenangan), Perda tentang Pengelolaan Barang dan Jasa Daerah, Perda tentang Menara Telekomunikasi (dibatalkan oleh MK), serta Perda tentang Irigasi, di mana UU tentang Sumber Daya Air (SDA) dibatalkan oleh MK (Sumarmo, 2016). Tentunya dengan adanya pembatalan ini perlu dipertanyakan bagaimana proses penyusunannya atau penyebab Perda tersebut menjadi bermasalah. Kemudian dalam Penelitiannya pada tahun 2013 Royhatun Thoyyibah yang berjudul Peran Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Cirebon Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Tahun 2010-2013 juga menemukan permasalahan yang sama seperti yang disampaikan sebelumnya.

Kabupaten Sukoharjo merupakan salah satu daerah otonom yang memiliki pertumbuhan pesat. Pertumbuhan ini dapat dilihat dari nilai investasi yang masuk ke Kabupaten Sukoharjo. November ini saja nilai investasi yang masuk sudah mencapai Rp 4,8 Triliun. Nilai tersebut diyakini masih bisa bertambah lebih tinggi lagi, seiring perkembangan waktu. Bahkan, Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) Sukoharjo jadi nomor dua terbaik se-Jawa Tengah (Jateng) di bawah Pekalongan (Jawa Pos, 2017). Tingginya nilai investasi ini menandakan semakin banyaknya pembangunan di Kabupaten Sukoharjo. Semakin banyak kemajuan ini tentunya menimbulkan masalah yang semakin kompleks dan beragam. Untuk itulah dibutuhkan peraturan daerah yang

dapat menyesuaikan dengan permasalahan dan ciri khas dari Kabupaten Sukoharjo yang berbeda dari daerah lainnya

Melihat pertumbuhan yang begitu pesat tersebut menuntut Pemerintah Daerah membuat kebijakan yang akan tertuang dalam produk hukum Peraturan Daerah untuk mengatur dan mengurus permasalahan regional yang terjadi di Kabupaten Sukoharjo, hal tersebut menjadikan Kabupaten Sukoharjo menjadi daerah yang produktivitas perda inisiatifnya tinggi. DPRD Kabupaten Sukoharjo dalam prosesnya membawa banyak andil dalam proses pembentukan peraturan daerah tersebut melalui proses legislasinya. Melihat permasalahan-permasalahan yang dapat terjadi dalam proses pembentukan peraturan daerah seperti yang sudah disebutkan sebelumnya membuat penulis memilih topik penelitian **“Peran Fungsi Legislasi DPRD Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah meneliti paparkan maka peneliti menarik beberapa rumusan masalah yaitu :

1. Bagaimanakah peran fungsi legislasi DPRD Kabupaten Sukoharjo dalam pembentukan peraturan daerah?
2. Faktor-Faktor apa sajakah yang menjadi pemnghambat pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Sukoharjo?

C. Tujuan Penulisan

Tujuan dari program penelitian ini adalah berusaha menjawab dengan memperhatikan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, menganalisis dan mendeskripsikan dengan lebih mendalam peran fungsi legislasi DPRD dalam proses pembentukan peraturan daerah.
2. Untuk mengetahui, menganalisis dan mendeskripsikan faktor-faktor penghambat proses pembentukan peraturan daerah.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan nilai, baik secara akademis maupun praktis. Adapun manfaat penelitian yang ingin dicapai adalah sebagai berikut:

a. Manfaat Akademis

1. Penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya dalam Ilmu Administrasi Publik.
2. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi, pengetahuan dan menambah wawasan bagi pembaca terkait dengan Peranan Fungsi Legislasi DPRD dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah.

b. Manfaat Praktis

1. Memberikan sumbangan pemikiran untuk DPRD dalam proses penyusunan peraturan daerah.
2. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi secara tertulis maupun sebagai referensi mengenai program penyusunan peraturan daerah oleh DPRD Kabupaten Sukoharjo

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini yang terdiri dari 5 (lima) bab.

Adapun sistematika penulisannya adalah sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN

Pada bagian bab ini menguraikan Latar Belakang penulisan skripsi, mengapa peneliti tertarik untuk mengambil tema tentang Peran Fungsi Legislasi DPRD Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di DPRD Kabupaten Sukoharjo. Dalam bab ini juga memuat rumusan masalah yaitu berupa kajian yang akan dibahas dalam penelitian ini. Selanjutnya terdapat tujuan penelitian yang menjelaskan tentang hal-hal yang ingin dikemukakan melalui penelitian ini. Dan manfaat penelitian baik secara teoritis maupun secara praktis merupakan bentuk pernyataan penelitian secara spesifik. terakhir, sistematika penulisan merupakan uraian singkat mengenai sub bab dari penulisan dalam laporan hasil penelitian atau skripsi

BAB II: KAJIAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan tentang kajian teori yang berhubungan dengan tema skripsi yaitu Peran Fungsi Legislasi DPRD Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah. Teori ini nantinya dapat menjadi landasan dan pedoman dalam penelitian untuk mengkaji permasalahan yang ada. Teori ini didapat dari hasil studi kepustakaan beberapa literatur dan digunakan untuk memperkuat analisis yang ada di lapangan.

BAB III: METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan mengenai metode penelitian yang peneliti gunakan. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Bab ini juga menjelaskan tentang fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian, dan analisis data yang akan peneliti gunakan dalam penelitian kali ini.

BAB IV: HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini menguraikan tentang hasil dari penelitian yang merupakan olahan bahan-bahan dan data yang diperoleh peneliti setelah melakukan penelitian di lapangan. Pembahasan merupakan analisis antara hasil penelitian dan teori yang relevan. Bab ini juga merupakan jawaban dari tema yang telah dipilih yaitu Peran Fungsi Legislasi DPRD Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah .

BAB V: KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan dari seluruh uraian sebelumnya yang disertakan saran rekomendasi bagi pihak-pihak yang terkait.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pemerintah Daerah

Penggunaan istilah “pemerintah” dan “pemerintahan” sudah tidak asing lagi, keduanya sering dicampuradukkan. Sekan-akan keduanya mempunyai arti yang sama, padahal keduanya mempunyai arti berbeda. Secara etimologis, menurut Victor M.Situmorang dan Cormentya Sitanggang mendefinisikan pemerintah sebagai berikut: “Istilah pemerintah berasal dari kata “perintah” yang berarti menyuruh melakukan sesuatu, sehingga dapatlah dikatakan bahwa:

1. Pemerintah adalah kekuasaan tertinggi untuk memerintah dalam suatu negara. Pemerintah adalah nama subyek yang berdiri sendiri, sebagai contoh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
2. Pemerintahan dilihat dari segi bahasa berasal dari kata pemerintah, merupakan subyek yang mendapat akhiran *an*. Artinya pemerintah sebagai subyek melakukan tugas/kegiatan. Sedangkan cara melakukan tugas/kegiatan itu disebut pemrintahan. Atau dengan kata lain pemerintahan disebut juga perbuatan memerintah. Sedangkan tambahan akhiran *an* dapat juga diartikan sebagai bentuk jamak atau dapat diartikan lebih dari satu pemerintahan. Selanjutnya dalam kepustakaaan Inggris dijumpai perkataan “government yang acapkalai diartikan baik sebagai “pemerintah” maupun “pemerintahan”. Pengertian Pemerintahan yang

lebih lengkap dikemukakan oleh The Liang Gie, Pemerintah Daerah adalah satuan-satuan organisasi pemerintah yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok yang mendiami suatu wilayah yang dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah.:

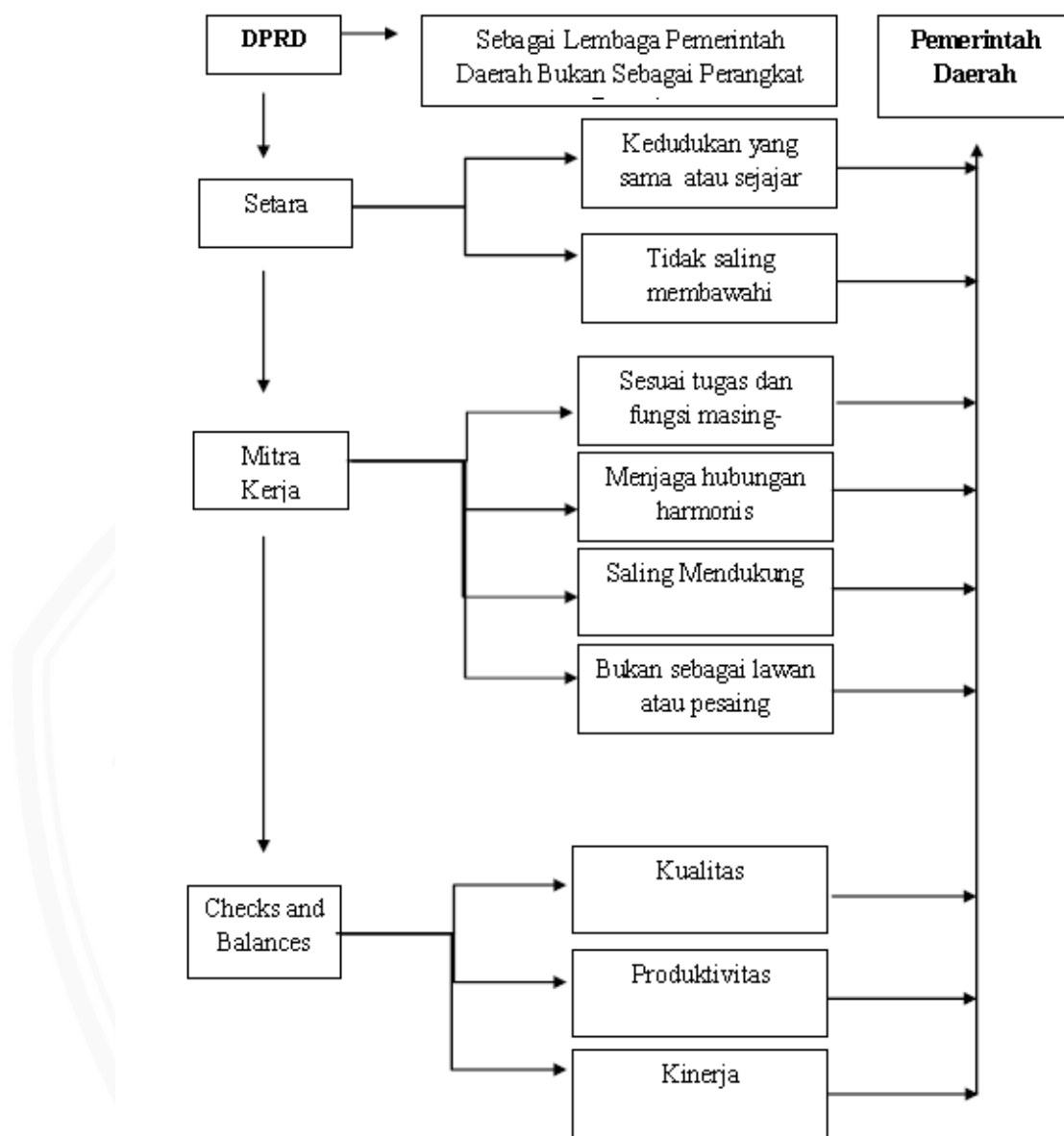
“Istilah pemerintahan menunjuk kepada tugas pekerjaan atau fungsi. Sedangkan istilah pemerintah menunjuk kepada badan, organ, atau alat perlengkapan yang menjalankan fungsi atau bidang tugas pekerjaan. Dapat dikatakan kalau pemerintahan menunjuk kepada obyek, sedangkan istilah pemerintah menunjuk kepada subyek. Pemerintahan Daerah memiliki tugas untuk mengurus segala urusan rumah tangga di daerah masing-masing demi tujuan meningkatkan kualitas dan kuantitas pembangunan daerah demi mensejahterakan masyarakat”

Pemerintahan Daerah memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan tersebut di atas menimbulkan hubungan administrasi dan kewajiban antar susunan pemerintahan.

Pelaksanaan Pemerintah Daerah yang seharusnya di dalam prakteknya sesuai dengan asas legalitas. Pemerintah Daerah harus bertindak sesuai dengan kewenangan yang berlaku. Pemerintah daerah tidak boleh bertindak dengan menyalahgunakan

wewenang dengan melampaui wewenang atau tanpa wewenang, sehingga dengan demikian dapat mewujudkan Negara Sejahtera (*welfare state*).

Menurut Tjahjanulin Domai (2011:6) Pemerintahan Daerah adalah pelaksana fungsi-fungsi pemerintah daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintah daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis. Kepala daerah dalam melakukan tugasnya dibantu oleh seorang wakil kepala daerah dan perangkat daerah. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan kepala daerah.



Gambar 2. Bagan Hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD

DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. Hubungan antara DPRD dan Kepala Daerah tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi dan DPRD sebagai badan perwakilan, DPRD juga menempatkan diri selaku kekuasaan penyeimbang (*balanced power*) yang mengimbangi dan melakukan kontrol terhadap Kepala Daerah dan seluruh jajaran pemerintah daerah. Hubungan tersebut dapat dicerminkan dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah;
2. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra kerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung.

DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Kepala daerah sebagai kepala eksekutif dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Kepala Daerah Provinsi disebut Gubernur, sedangkan Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati, Kepala Daerah Kota disebut Walikota. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai kepala eksekutif daerah, Bupati/Walikota bertanggungjawab kepada DPRD Kabupaten/Kota. Tata cara pelaksanaan

pertanggungjawaban, sebagai dimaksud diatas, ditetapkan pemerintah. Kepala Daerah wajib memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD untuk hal tertentu atas permintaan DPRD. Sedangkan untuk Kepala Daerah pada wilayah provinsi, karena kedudukannya selain sebagai Kepala Daerah, juga sebagai Kepala Wilayah maka proses rekrutmennya harus memadukan dua kepentingan yang berbeda, yaitu kepentingan pemerintah pusat dan daerah.

B. Administrative Regulation

Menurut Nevada Department of Corrections (2017:1) *Administrative Regulations (AR): administrative rules and administrative decisions derived by the authority from the state legislature. The Director is responsible to the Board of Prison Commissioners, which prescribes regulations for carrying on the business of the Board and Departmen.* Peraturan Administrasi (AR): Peraturan administrasi dan keputusan administratif diambil oleh otoritas dari badan legislatif negara bagian. Direktur bertanggung jawab kepada Dewan Komisaris Penjara, yang mengatur peraturan untuk menjalankan urusan Dewan dan Pejabat

Menurut Oregon School Boards Association atau OSBA Administrative Regulation menyediakan rincian untuk melaksanakan kebijakan dan penegakkannya, menetapkan persyaratan khusus, memungkinkan menambahkan daftar hal yang harus dilakukan dan tidak harus dilakukan, menambahkan prosedur atas langkah atau tindakan yang akan diambil dan dapat menetapkan tanggung jawab.

Steenken and Brooks (2015:96) menyatakan:

“Executive-made rules take the form of administrative regulations, which various executive departments, agencies, and commissions issue under an explicit delegation of rule-making authority from the legislature. Essentially, the legislature passes a statute with a broad aim, and then delegates a particular agency of expertise to provide more specific rules aimed at achieving the broad goal”.

Dapat diartikan bahwa Eksekutif membentuk Peraturan yang dibuat dalam bentuk peraturan administratif, yang oleh berbagai departemen eksekutif, agensi, dan komisi dikeluarkan berdasarkan delegasi eksplisit wewenang pembuatan peraturan dari legislatif. Intinya, legislatif mengeluarkan undang-undang dengan tujuan yang luas, dan kemudian mendelegasikan agen keahlian tertentu untuk memberikan peraturan yang lebih spesifik yang ditujukan untuk mencapai tujuan yang luas. Dari beberapa pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa Administrasi Regulation atau Peraturan Administrasi adalah Peraturan yang dibuat oleh pemerintah melalui badan legislatif yang mengatur persoalan dalam perundang-undangan secara lebih spesifik

Menurut Toni L. Aiello dalam *Library Guide Administration* (2007: 8) Administrative Regulation atau Peraturan Administrasi adalah bagian dari *Administrative Law* atau Hukum Administrasi. Menurut Van Wijk-Konijnenbelt: P.de Haan cs dalam Effendi (2004: 24) mengemukakan bahwa Administrative Law atau Hukum Administrasi merupakan instrumen yuridis yang memungkinkan pemerintah mengendalikan kehidupan masyarakat dan memungkinkan masyarakat berpartisipasi dalam pengendalian tersebut dengan tujuan terdapatnya suatu perlindungan hukum. Salah satu sumber Hukum Administrasi adalah sumber hukum Formil. Sumber Hukum Formil adalah sumber hukum yang dilihat dari segi bentuk dan

pembentukannya sebagai pernyataan berlakunya hukum adapun sumber hukum formil dari hukum administrasi yaitu:

1. Undang-Undang;
2. Praktik Administrasi Negara (konvensi);
3. Yurisprudensi;
4. Dontrin (anggapan para ahli).

Undang-Undang yang dimaksud dalam artian formil adalah Undang-Undang yang dibentuk oleh DPR bersama dengan DPR. Undang-Undang sebagai sumber hukum formil hukum administrasi negara mencakup semua produk hukum dalam segala bentuk dan cara langsung yakni berupa Undang-Undang Dasar, Tap.MPR, Undang-Undang, PP, Perda, Inpres, Kepres, Permen, dan Sebagainya.

Menurut Ronald A Cass (2014:16):

“Administrative law is not concerned in the main with extraordinary impositions on individual citizens. Instead, its domain is the set of procedures appropriate to the functioning of government agencies with broad mandates to facilitate conduct that is seen as publicly beneficial (encouraging conservation efforts or public health initiatives or promoting innovation through award of patents, for example), to move resources more directly toward uses that are desirable (supporting labor training programs or infrastructure building or repair or providing direct assistance to specific beneficiaries, as with programs such as Social Security, Medicare, or various programs for military veterans), or to regulate activities that can conflict with public interests”.

Pendapat tersebut dapat diartikan bahwa hukum administrasi tidak terlalu menaruh perhatian pada pemaksaan yang luar biasa pada masyarakat secara individu. Sebaliknya, Hukum administrasi membidangi seperangkat prosedur yang sesuai

dengan fungsinya. Sebagai agen pemerintah dengan mandat luas untuk memfasilitasi pelaksanaannya yang dipandang sebagai kepentingan publik (mendorong konservasi, upaya atau inisiatif kesehatan masyarakat atau mempromosikan inovasi melalui pemberian hak paten, misalnya), untuk memindahkan sumber daya yang lebih banyak langsung menuju kegunaan yang diinginkan (mendukung program pelatihan ketenagakerjaan atau pembangunan infrastruktur atau perbaikan atau penyediaan bantuan langsung kepada penerima manfaat tertentu, seperti program-program semacam itu seperti Jaminan Sosial, Medicare, atau berbagai program untuk veteran militer), atau untuk mengatur kegiatan yang dapat bertentangan dengan minat masyarakat.

Seperti halnya hukum pidana, hukum administrasi berlaku menghilangkan berbagai kendala dalam tindakan resmi baik substantif maupun prosedural. Agen penegak harus disahkan secara khusus dengan undang-undang tertentu, dan kendala pertama pejabat administrasi ditemukan dalam ketentuan undang-undang untuk menetapkan batas spesifik tentang tindakan administrasi. Terpisah dari Undang-Undang mengizinkan hukum administrasi tersebut mengaplikasikan banyak aturan yang sesuai dengan administrasi secara umum mendorong fungsi kinerja administrasi secara baik.

Menurut Paul Daly (2016:7) terdapat tiga karakteristik dari Administrative Law atau Hukum Administrasi, yaitu sebagai berikut:

1. *Openness*/Keterbukaan

Administrasi yang baik mempertajam fokus yudisial pada pencapaian tujuan undang-undang yang efisien dan efektif oleh para pengambil keputusan administratif. Misalnya, persyaratan prosedural yang diberlakukan oleh pengadilan seharusnya tidak terlalu berat untuk mengganggu kelancaran fungsi mesin administratif.

2. *Contestability*/Kontestabilitas

Bagaimana nilai-nilai ini akan mempengaruhi rancangan doktrin hukum administrasi tidak dapat dijelaskan terlebih dahulu dengan ketepatan ilmiah. Dalam kasus yang lebih mudah, nilai-nilainya akan bersifat kohesif, bahkan mungkin saling melengkapi dan pelengkap, masing-masing membimbing pengadilan menuju kesimpulan yang sama. Namun, dalam kasus lain, nilai-nilai itu mungkin tampak bertentangan. Dan dalam semua kasus, pertimbangan lain akan mempengaruhi rancangan peraturan judicial review tindakan administratif; Hukum administrasi bukan semata-mata merupakan perusahaan berbasis nilai

3. *Dynamism*/Dinamis

Doktrin hukum administrasi bisa berubah seiring berjalannya waktu. Memang, hal itu telah berubah dengan cepat dalam beberapa tahun terakhir, meningkat secara luas dan mendalam. Dinamika ini dihasilkan dari perubahan persepsi yudisial terhadap nilai atau perubahan konstelasi nilai, atau keduanya.

C. Lembaga Legislatif

Menurut KBBI (1997:48&321), pembagian memiliki pengertian proses, cara, perbuatan membagi/menceraikan menjadi beberapa bagian atau memecahkan (sesuatu) lalu memberikannya kepada pihak lain. Sedangkan kekuasaan adalah kekuatan, kemampuan, wewenang atas sesuatu atau untuk menentukan (memerintah, mewakili, mengurus, dsb) sesuatu. Sehingga secara harfiah pembagian kekuasaan adalah proses menceraikan wewenang yang dimiliki oleh negara untuk (memerintah, mewakili, mengurus, dsb) menjadi beberapa bagian yang diberikan kepada beberapa lembaga negara (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) untuk menghindari pemusatan kekuasaan (wewenang) pada satu pihak/ lembaga.

Istilah kekuasaan pertama kali dikemukakan oleh John Locke dan Montesquieu. Pada saat itu ditafsirkan sebagai pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Filsuf Inggris John Locke mengemukakan konsep ini sebagai kritikan atas kekuasaan absolut dari raja-raja Stuart serta untuk membenarkan Revolusi Gemilang tahun 1688 yang telah dimenangkan oleh Parlemen Inggris. Kemudian pada tahun 1748, filsuf Perancis Montesquieu mengembangkan lebih lanjut pemikiran Locke. Hal tersebut dilakukan karena Montesquieu melihat sifat despotis (pemerintahan yang lalim) dari raja-raja Bourbon. Dia ingin menyusun suatu sistem pemerintahan di mana warga negaranya merasa lebih terjamin haknya

Pada zaman Montesquieu, yang memegang ketiga kekuasaan dalam negara adalah seorang raja. Kekuasaan membuat undang-undang, menjalankan, serta menghukum segala pelanggaran atas undang-undang dibuat dan dijalankan oleh raja.

Zaman tersebut dikenal sebagai zaman feodalisme yang terjadi pada abad pertengahan. Monopoli atas ketiga kekuasaan tersebut dapat dibuktikan dalam semboyan raja Louis XIV “*L’Estat Cest Moa*” (Negara adalah Saya) hingga abad ke-17. Setelah Revolusi Perancis pecah pada tahun 1789, maka paham tentang kekuasaan absolut menjadi lenyap. Dan pada saat itulah muncul gagasan baru mengenai pemisahan kekuasaan yang dipelopori oleh John Locke dan Montesquieu.

John Lock (Budiardjo, 2010:151) mengusulkan agar kekuasaan di dalam negara itu dibagi dalam organ-organ negara yang mempunyai fungsi yang berbeda-beda. Menurut beliau agar pemerintah tidak sewenang-wenang, maka harus ada pembedaan pemegang kekuasaan-kekuasaan ke dalam tiga macam kekuasaan, yaitu: (1) Kekuasaan Legislatif (membuat undang-undang); (2) Kekuasaan Eksekutif (melaksanakan undang-undang); (3) Kekuasaan Federatif (melakukan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain). Pendapat John Locke inilah yang mendasari muncul teori pembagian kekuasaan sebagai gagasan awal untuk menghindari adanya pemusatan kekuasaan (*absolut*) dalam suatu negara.

Gagasan John Locke ini senada dengan pemikiran Montesquieu mengenai konsep tiga pembagian kekuasaan (*Trias Politica*). Montesquieu berpendapat bahwa jika kekuasaan itu berada pada satu tangan maka kekuasaan itu akan sering disalahgunakan. Untuk mencegah penyalahgunaan ataupun penggunaan kekuasaan yang berlebih-lebihan, maka kekuasaan itu harus dipisah-pisahkan ke dalam beberapa elemen, yaitu kekuasaan legislatif atau pembentuk undang-undang, kekuasaan eksekutif atau menjalankan undang-undang, dan kekuasaan yudikatif atau kekuasaan

mengadili. Hasil dari tiga kekuasaan tersebut kemudian dibentuk menjadi lembaga yang akan menangani permasalahan sesuai dengan bidangnya. Seperti Lembaga eksekutif yang akan menangani permasalahan terkait dengan implementasi undang-undang, Lembaga Yudikatif memiliki kekuasaan mengadili dan Lembaga Legislatif membuat Undang-Undang.

Lembaga Legislatif atau Legislature mencerminkan salah satu fungsi lembaga itu yaitu legislate, atau membuat undang-undang. Nama lain yang sering dipakai ialah Assembly yang mengutamakan berkumpul (untuk membicarakan masalah-masalah publik). Nama lain lagi adalah Parliament, suatu istilah yang menekankan unsur "bicara" (parlen dan merundingkan. Sebutan lain mengutamakan representasi atau keterwakilan anggota-anggotanya dan dinamakan people's Representative Body atau Dewan Perwakilan Rakyat. Akan tetapi apa pun perbedaan dalam namanya dapat dipastikan bahwa ini merupakan simbol dari rakyat yang berdaulat. Menurut teori yang berlaku, rakyatlah yang berdaulat rakyat yang berdaulat ini mempunyai suatu kehendak (yang oleh Rousseau disebut *Volonte Generale* atau *General Will*). Keputusan-keputusan yang diambil oleh badan ini merupakan suara yang authentic dari general will itu

Lembaga legislatif adalah lembaga legislator atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat. Oleh karena itu, lembaga ini sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat, atau yang dikenal sebagai Parlemen. Parlemen/DPR dianggap merumuskan kemauan rakyat/umum yang mengikat seluruh masyarakat. Namun lembaga ini tidak mempunyai kewenangan untuk mengeksekusi

sebuah undang-undang. Hal ini berbeda dengan lembaga eksekutif yang tidak hanya mampu bertindak sebagai “*eksekutor*” namun juga bisa bertindak sebagai “*legislator*”. Di Indonesia, lembaga legislatif terbagi menjadi dua bagian, yaitu lembaga legislatif pusat (DPR) dan lembaga legislatif daerah (DPRD).

. Lembaga legislatif mempunyai tugas yang sangat penting dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Tugas (fungsi) tersebut terdiri dari:

- a. Fungsi Legislatif, yaitu fungsi untuk membuat dan mengesahkan undang-undang bersama eksekutif;
- b. Fungsi Anggaran, yaitu fungsi untuk membuat dan membahas anggaran bersama pihak eksekutif, yang kemudian bila disahkan akan menjadi APBN/APBD;
- c. Fungsi Pengawasan, yaitu mengawasi agar semua tindakan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan.

D. Peran Fungsi Legislasi DPRD

Peran menurut Soerjono Soekanto (2002:243), yaitu peran merupakan aspek dinamis kedudukan (status), apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan. Definisi tentang *peran* bisa diperoleh dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008:1051) yang mengartikannya sebagai perangkat tingkah laku yang dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat. Jadi Peran dapat diartikan sebagai jika seseorang memiliki kedudukan kemudian dapat melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya.

Fungsi Legislasi merupakan perancangan atau pembentukan undang-undang. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di dalam ketentuan Pasal 1 dijelaskan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam membahas rancangan undang-undang terdiri atas pembahasan undang-undang, penarikan undang-undang, pembahasan rancangan undang-undang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dan penyebarluasan program legislasi nasional dan rancangan undang-undang. Jadi Peran Fungsi Legislasi DPRD adalah apabila DPRD sebagai lembaga legislatif dapat melaksanakan fungsinya untuk membuat peraturan daerah sesuai dengan ketentuan yang ada. Jimly Ashidique: fungsi legislasi mencakup kegiatan mengkaji, merancang, membahas dan mengesahkan Undang-undang

E. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah (perda) adalah instrument aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sejak Tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa undang-undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menetapkan Perda sebagai salah satu instrumen yuridisnya.

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud dengan Peraturan

Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Defenisi lain tentang Peraturan Daerah berdasarkan ketentuan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah adalah peraturan Perundangundangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Daerah dengan Kepala Daerah baik di Propinsi maupun di Kabupaten/Kota. Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-Undang yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta merupakan peraturan yang dibuat untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang adadiatasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta Peraturan daerah lain. Menurut Bagir Manan, kemandirian dalam berotonomi tidak berarti Daerah dapat membuat Peraturan Perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem Perundang-undangan secara nasional. Peraturan Perundang-undangan tingkat Daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem Perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah yang

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.

F. Landasan Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan produk hukum yang menjadi salah satu jenis dari peraturan perundang-undangan. Pembentukan undang-undang ini didasarkan pada pemikiran bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan harus berdasarkan sistem hukum nasional. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah dasar hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah. Undang-undang ini dibentuk untuk menciptakan tertib pembentukan peraturan perundang-undangan, agar konsepsi dan perumusan normanya mantap, bulat, dan harmonis, tidak saling bertentangan, dan tumpang tindih satu sama lain (Febriansyah, 2016:226).

Melalui undang-undang tersebut, diharapkan semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan Perundang-undangan memiliki pedoman khusus yang baku dan terstandarisasi dalam proses dan metode membentuk peraturan perundang-undangan secara terencana, terpadu, dan sistematis. Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh metode yang baik, yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Indonesia merupakan negara hukum yang mempunyai kewajiban melaksanakan pembangunan

hukum nasional yang baik, yang dilakukan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional

Landasan yang digunakan dalam menyusun Perundang-Undangan yang tangguh dan berkualitas menurut Bagir Manan, meliputi:

1. Landasan Yuridis

Yakni ketentuan hukum yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegheid competentie*) pembuat Peraturan Perundang-Undangan. Apakah kewenangan pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam Perundang-Undangan atau tidak. Hal ini sangat penting untuk disebutkan dalam Perundang-Undangan karena seorang pejabat/suatu badan tidak berwenang (*onbevoegheid*) mengeluarkan aturan.

Landasan ini dibagi menjadi dua:

- 1) Dari segi formil landasan ini memberikan kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu;
- 2) Dari segi materiil sebagai dasar hukum mengatur hal-hal tertentu.

Landasan yuridis dari penyusunan Peraturan Perundang-Undangan meliputi 3 hal, yakni:

- 1) Kewenangan dari pembuat Perundang-Undangan;
- 2) Kesesuaian bentuk dan jenis Peraturan Perundang-Undangan dengan materi yang diatur;
- 3) Keharusan mengikuti tata cara tertentu pembuatan Perundang-Undangan.

Dalam suatu Perundang-Undangan landasan yuridis ini ditempatkan pada bagian konsideran “mengingat”

2. Landasan Sosiologis

Yakni satu Peraturan Perundang-Undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup. Ini berarti bahwa hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum hidup (*the living law*) dalam masyarakat. Dalam kondisi demikian inilah maka Peraturan Perundang-Undangan tidak mungkin lepas dari gejala-gejala sosial yang ada di masyarakat. Dengan melihat kondisi sosial yang terjadi pada masyarakat dalam rangka penyusunan suatu Perundang-Undangan maka tidak begitu banyak lagi pengarahannya institusi kekuasaan dalam melaksakannya.

3. Landasan Filosofis

Yaitu dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar sewaktu menuangkan hasrat dan kebijakan pemerintah ke dalam suatu rancangan atau draft peraturan negara. Suatu rumusan Perundang-Undangan harus mendapat pembenaran (*rechvaardiging*) yang dapat diterima dan dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita kebenaran (*idee der waarheid*), cita-cita keadilan (*idee der gerechtigheid*) dan cita-cita kesusilaan (*idee der eedelijkheid*).

Dengan demikian Perundang-Undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis (*filosofis grondslag*) apabila rumusannya mendapat pembenaran yang dikaji secara filosofis. Dalam konteks negara Indonesia yang menjadi inti dari landasan filosofis ini adalah Pancasila sebagai suatu sistem nilai nasional bagi sistem kehidupan bernegara.

4. Landasan Politis

Yakni garis kebijakan yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan negara. Hal ini dapat diungkapkan pada garis politik seperti pada saat ini tertuang pada Program Legislasi Nasional (Prolegnas) maupun Program Legislasi Daerah (Prolegda), dan juga kebijakan Program Pembangunan Nasional (Propernas) sebagai arah kebijakan pemerintah yang akan dilaksanakan selama pemerintahannya ke depan. Ini berarti memberi pengarahannya dalam pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang akan dibuat oleh badan maupun pejabat yang berwenang.

G. Metode Pembentukan Peraturan Daerah

Secara formal, rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD atau Kepala Pemerintah Daerah. Namun demikian, Penyusunan sebuah Perda hanya dapat diinisiasi apabila terdapat permasalahan yang pencegahan atau pemecahannya memerlukan sebuah Perda baru. Sehingga inisiasi awal penyusunan Perda baru dapat diprakarsai oleh pemangku kepentingan yang terkait, baik itu lembaga/instansi pemerintah, badan legislatif, dunia usaha, perguruan tinggi, organisasi non-pemerintah, maupun kelompok masyarakat.

Dalam Penjelasan Umum UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa “penyelenggara pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah....” Lebih lanjut ditegaskan bahwa

kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lain. Terlepas dari pihak mana yang mengambil prakarsa awal penyusunan sebuah Perda baru, hendaknya diingat bahwa saat ini terdapat dua jalur penyusunan Perda, yaitu jalur eksekutif dan jalur legislatif.

Oleh karena itu, pejabat berwenang dari lembaga/instansi eksekutif dan badan legislatif hendaknya dilibatkan sejak awal. Dengan kata lain, sebelum melangkah terlalu jauh, inisiasi awal yang bisa saja datang dari kelompok masyarakat atau pemangku kepentingan lainnya tersebut haruslah diadopsi menjadi inisiasi lembaga/instansi eksekutif atau badan legislatif. Setelah instansi/badan yang menginisiasi memahami prinsip-prinsip penyusunan peraturan daerah, maka instansi tersebut telah siap untuk membuat kerangka konseptual dan memulai proses pembuatan Perda. Pada intinya, pembuatan Perda sebenarnya merupakan satu bentuk pemecahan masalah secara rasional. Layaknya sebagai proses pemecahan masalah, langkah pertama yang perlu diambil adalah menjabarkan masalah yang akan diatasi, dan menjelaskan bagaimana peraturan daerah yang diusulkan akan dapat memecahkan masalah tersebut. Konsep atau draft rancangan peraturan daerah harus merupakan usulan pemecahan masalah-masalah spesifik yang telah diidentifikasi dan dirumuskan. Dan seperti layaknya usulan pemecahan masalah yang memerlukan kajian empiris, draft peraturan daerah juga hendaknya dikaji secara empiris melalui konsultasi publik dan pembahasan antar-instansi. Lebih jauh, rancangan Perda yang sudah disahkan hanyalah merupakan pemecahan masalah secara teoritis. Sebagai

pemecahan masalah, Perda yang baru hendaknya dicek secara silang (*cross check*). Perda perlu diimplementasikan untuk mengetahui secara pasti tingkat keefektifan yang sebenarnya.

1. Tata Cara Pembentukan Perda Menurut UU No 12 Tahun 2011

Berdasarkan UU No 12 Tahun 2011 proses pembentukan perda yaitu pertama rancangan peraturan daerah yang berasal dari anggota DPRD dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau Badan Pembentukan Peraturan Daerah. Rancangan Peraturan Daerah tersebut disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik, daftar nama dan tandatangan pengusulus, dan diberikan nomor pokok oleh sekretariat DPRD. Kemudian Rancangan peraturan daerah tersebut diberikan pada Badan Pembentukan Peraturan Daerah untuk dilakukan pengkajian. Hasil pengkajian tersebut kemudian disampaikan pimpinan DPRD pada rapat paripurna. Rancangan peraturan daerah yang telah dikaji oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah tersebut disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada semua anggota DPRD selambat-lambatnya tujuh hari sebelum rapat paripurna DPRD. Dalam rapat paripurna DPRD tersebut dilakukan:

- a. Pengusul memberikan penjelasan;
- b. Fraksi dan anggota DPRD lainnya memberikan pandangan; dan
- c. Pengusul memberikan jawaban atas pandangan fraksi dan anggota DPRD lainnya.

Rapat paripurna DPRD tersebut kemudian memutuskan usul rancangan peraturan daerah berupa:

- a. Persetujuan;
- b. Persetujuan dengan perubahan;
- c. Penolakan.

Jika keputusan yang diambil adalah persetujuan dengan perubahan maka DPRD menugasi komisi, gabungan komisi, Badan Pembentukan Peraturan Daerah atau panitia khusus untuk menyempurnakan rancangan peraturan daerah tersebut. Rancangan peraturan daerah yang telah disiapkan oleh DPRD disampaikan dengan surat pimpinan DPRD kepada bupati.

Rancangan peraturan daerah yang berasal dari bupati diajukan dengan surat bupati kepada pimpinan DPRD. Rancangan Peraturan daerah yang berasal dari bupati disiapkan dan diajukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyebarluasan Raperda yang berasal dari Kepala Daerah dilaksanakan oleh Sekretariat Daerah. Apabila dalam satu masa sidang bupati dan DPRD menyampaikan rancangan peraturan daerah mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh bupati digunakan sebagai bahan untuk disandingkan. Rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD atau bupati dibahas oleh DPRD dan bupati untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pembahasan

rancangan peraturan daerah tersebut dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan yaitu:

1) Pembicaraan tingkat I meliputi:

Dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari bupati dilakukan dengan kegiatan berikut ini:

- a. Penjelasan bupati dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah;
- b. Pandangan umum fraksi terhadap rancangan peraturan daerah; dan
- c. Tanggapan dan/atau jawaban bupati terhadap pandangan umum fraksi.

Dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari DPRD dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut ini:

- a. Penjelasan pimpinan komisi, gabungan komisi atau panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah;
- b. Pendapat bupati terhadap rancangan perda; dan
- c. Tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap bupati.

Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan bupati atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.

2) Pembicaraan Tingkat II meliputi:

- a. Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan:

- 1) Penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi proses pembahasan, pendapat fraksi dan hasil pembicaraan;
- 2) Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan anggota paripurna.

Persetujuan tersebut tidak dilakukan berdasarkan musyawarah untuk mufakat, melainkan menggunakan suara terbanyak. Dalam hal rancangan peraturan daerah tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan kepala daerah, rancangan peraturan daerah tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam sidang masa itu. Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan bupati disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada bupati untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah.

Rancangan peraturan daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama DPRD dan bupati. Penarikan tersebut dilakukan dengan keputusan pimpinan DPRD dengan disertai alasan penarikan. Sedangkan jika penarikan tersebut dilakukan oleh bupati maka disampaikan dengan surat bupati disertai dengan alasan penarikan. Rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan bupati. Penarikan kembali rancangan peraturan daerah tersebut hanya dapat dilakukan dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh bupati. Rancangan peraturan daerah yang ditarik kembali tidak dapat diajukan lagi pada masa sidang yang sama.

Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan bupati disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada bupati untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah. Penyampaian peraturan daerah tersebut disampaikan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak persetujuan bersama. Kemudian rancangan peraturan daerah tersebut ditetapkan oleh bupati dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan bupati. Peraturan daerah tersebut akan berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

2. Tata Cara Pembentukan Perda Menurut *Local Governance Support Program (LGSP)*

Secara umum menurut *Local Governance Support Program (LGSP)* (2007:16) terdapat 7 (tujuh) langkah yang perlu dilalui dalam menyusun suatu Perda baru. Uraian dari masing-masing tahapan dapat bervariasi, namun secara umum seluruh tahapan ini perlu dilalui.

Tahapan 1 : Identifikasi isu dan masalah.

Tahapan 2 : Identifikasi *legal baseline* atau landasan hukum, dan bagaimana peraturan daerah (Perda) baru dapat memecahkan masalah.

Tahapan 3 : Penyusunan Naskah Akademik.

Tahapan 4 : Penulisan Rancangan Perda.

Tahapan 5 : Penyelenggaraan Konsultasi Publik:

- Revisi Rancangan Perda.

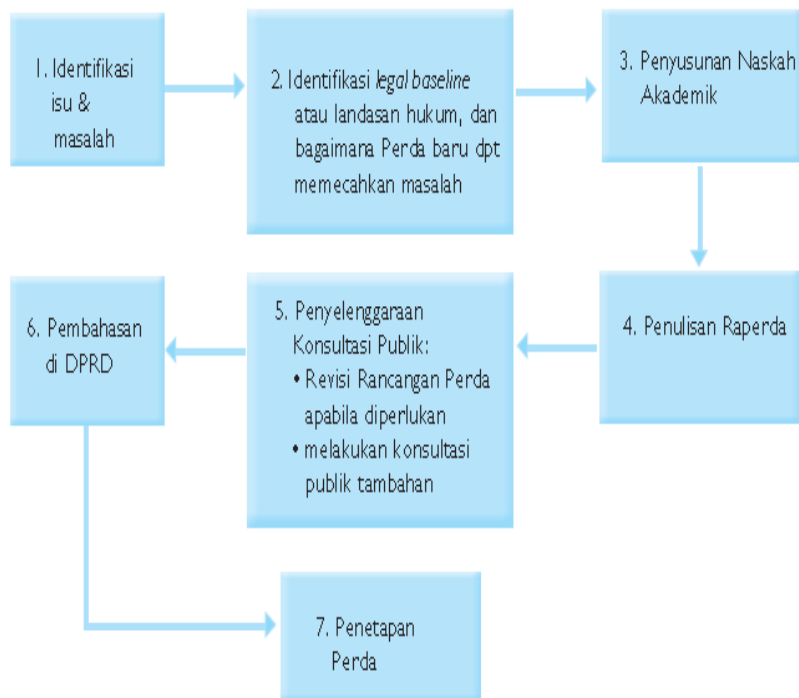
- Apabila diperlukan, melakukan konsultasi publik tambahan.

Tahapan 6 : Pembahasan di DPRD.

Tahapan 7 : Pengesahan Perda.

Alur proses penyusunan Perda dapat digambarkan sebagai Boks 4 di bawah:

Tahapan Penyusunan Peraturan Daerah



Gambar 3. Bagan Tahapan Penyusunan Peraturan daerah

1) Identifikasi Isu dan Masalah

Para perancang Perda perlu membuat Perda atas nama dan untuk kepentingan masyarakat. Tahapan pertama yang harus diambil adalah mengajukan pertanyaan mengenai jenis permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat. Permasalahan dapat mencakup banyak hal, antara lain degradasi dan

deviasi sumber daya, konflik pemanfaatan antar pihak yang mengakibatkan keresahan sosial, dan lain-lain. Selain mengidentifikasi masalah, perancang Perda harus pula mengidentifikasi penyebab terjadinya masalah (akar masalah) dan pihakpihak yang terkena dampak dari berbagai masalah tersebut, seperti nelayan tradisional dan nelayan kecil lainnya, nelayan skala menengah dan besar, wisatawan, industri perikanan skala besar, dan industri skala besar lainnya.

Perancang Perda hendaknya memahami konsekuensi-konsekuensi yang mungkin akan timbul dari penanganan masalah-masalah tertentu. Misalnya saja, apakah semua pihak akan diperlakukan secara adil? Apakah ada pihakpihak tertentu yang sangat diuntungkan dan di lain sisi mengorbankan pihak lain? Dengan hanya menangani sejumlah permasalahan, apakah tidak menimbulkan permasalahan baru?

Bagaimana mengidentifikasi masalah tersebut. Ada beberapa teori yang dapat digunakan untuk melakukan identifikasi masalah tersebut. Melakukan identifikasi masalah dengan metode ROCCIPI (*Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, dan Ideology*)

a. *Rule* (Peraturan)

- Susunan kata dari peraturan kurang jelas atau rancu.
- eraturan mungkin memberi peluang perilaku masalah.
- Tidak menangani penyebab-penyebab dari perilaku bermasalah

- Memberi peluang pelaksanaan yang tidak transparan, tidak bertanggung jawab, dan tidak partisipatif, dan
- Memberikan kewenangan yang tidak perlu kepada pejabat pelaksana dalam memutuskan apa dan bagaimana mengubah perilaku bermasalah.

Karena permasalahan *rule* (peraturan ini) menjadi permasalahan yang signifikan makabai, metode ROCCPII maupun metode *Fishbone* ataupun RIA mewajibkan adanya riset yang mendalam berkaitan dengan hal ini. Demikian pula dengan konsepsi perancangan Perda. Sebagai peraturan yang sifatnya lebih delegatif maka perlu ada tahapan khusus, yaitu mengidentifikasi dasar hukum (*legal baseline*).

b. *Opportunity* (Kesempatan)

- Apakah lingkungan di sekeliling pihak yang dituju suatu undang memungkinkan mereka berperilaku sebagaimana diperintahkan undang-undang atau tidak?
- Apakah lingkungan tersebut membuat perilaku yang sesuai tidak mungkin terjadi?

c. *Capacity* (Kemampuan)

- Apakah para pelaku peran memiliki kemampuan berperilaku sebagaimana ditentukan oleh peraturan yang ada?
- Berperilaku sebagaimana ditetapkan oleh undang-undang yang ada.

- Dalam prakteknya, kesempatan dan kemampuan saling bertumpang tindih. Tidak menjadi soal kategori ROCCIPi yang mana yang mengilhami seorang penyusun rancangan undang-undang ketika merumuskan hipotesa penjelasan.
- Kategori-kategori ini berhasil dalam tujuannya apabila berhasil merangsang para pembuat rancangan undang-undang untuk mengidentifikasi penyebab dari perilaku bermasalah yang harus diubah oleh rancangan mereka.

d. *Communication* (Komunikasi)

Ketidaktahuan seorang pelaku peran tentang undang-undang mungkin dapat menjelaskan mengapa dia berperilaku tidak sesuai. Apakah pihak yang berwenang telah mengambil langkah-langkah yang memadai untuk mengomunikasikan peraturan-peraturan yang ada kepada para pihak yang dituju? Tidak ada orang yang dengan secara sadar mematuhi undang-undang kecuali bila dia mengetahui perintah.

e. *Interest* (Kepentingan)

Apakah ada kepentingan material atau non material (sosial) yang mempengaruhi pemegang peran dalam bertindak sesuai atau tidak sesuai dengan aturan yang ada?

f. *Process* (Proses)

Menurut kriteria dan prosedur apakah – dengan proses yang bagaimana – para pelaku peran memutuskan untuk mematuhi undang-undang atau tidak?. Biasanya, apabila sekelompok pelaku peran terdiri dari perorangan, kategori “proses” menghasilkan beberapa hipotesa yang berguna untuk menjelaskan perilaku mereka. Orang-orang biasanya memutuskan sendiri apakah akan mematuhi peraturan atau tidak.

g. *Ideology* (Idiologi)

Apakah nilai-nilai, kebiasaan dan adat-istiadat yang ada cukup mempengaruhi pemegang peran untuk bertindak sesuai atau bertentangan dengan aturan yang ada? Identifikasi masalah dengan menggunakan ROCCIPI ini biasanya digunakan jika dalam menyusun peraturan perundang-undangan, akar masalah yang dihadapi belum sepenuhnya tergambar, sehingga diperlukan kajian dan riset yang lebih mendalam untuk menentukan akar masalah tersebut. perancang Perda hendaknya dapat melakukan pilihan yang tepat mana yang sesuai dengan kondisi daerahnya, semua perhitungan sebagaimana terdapat dalam metode diatas selalu menekankan partisipasi dari masyarakat. Namun demikian, kekayaan daerah hendaknya menjadi prioritas utama dalam penyusunan Perda.

Selanjutnya dari inventarisasi masalah berdasarkan pendekatan yang dikemukakan diatas, perancang Perda hendaknya membuat skala prioritas mengenai permasalahan yang harus dipecahkan secepatnya, permasalahan

yang perlu dipecahkan bersama, dan permasalahan yang bisa ditunda pemecahannya. Pembuatan skala prioritas merupakan hal yang penting karena pada umumnya pembuatan Perda sangat terbatas skalanya, sehingga tidak seluruh permasalahan dapat dipecahkan. Beberapa kriteria dapat dipakai untuk membuat skala prioritas.

2) Identifikasi Dasar Hukum (Legal Baseline) dan Bagaimana Perda Baru Dapat Memecahkan Masalah

Pengertian *legal baseline* adalah status dari peraturan perundang-undangan yang saat ini tengah berlaku. Identifikasi *legal baseline* mencakup inventarisasi peraturan perundang-undangan yang ada dan kajian terhadap kemampuan aparat pemerintah dalam melaksanakan berbagai peraturan perundang-undangan tersebut.

Identifikasi *legal baseline* juga meliputi analisis terhadap pelaksanaan dan penegakan hukum dari peraturan perundang-undangan yang ada. Melalui analisis ini, dapat diketahui bagianbagian dari Perda yang ada, yang telah dan belum/tidak ditegakkan, termasuk yang mendapat pendanaan dalam pelaksanaannya berikut alasan yang menyertai, dan instansi yang bertanggung jawab atas pelaksanaan tersebut. Pada kenyataannya, para pembuat rancangan Perda terlalu cepat memutuskan mengenai perlunya pembuatan rancangan Perda yang baru, tanpa melakukan penelaahan memadai tentang *legal baseline* yang sudah ada.

3) Penyusunan Naskah Akademik

Mempersiapkan naskah akademik dapat merupakan salah satu langkah yang paling penting dalam proses legislasi, karena naskah akademik berperan sebagai “*quality control*” yang sangat menentukan kualitas suatu produk hukum. Naskah akademik memuat seluruh informasi yang diperlukan untuk mengetahui landasan pembuatan suatu peraturan daerah yang baru, termasuk tujuan dan isinya.

Naskah akademik merupakan landasan dan sekaligus arah penyusunan suatu Perda. Pembuat Perda hendaknya mempertimbangkan besarnya upaya yang perlu dicurahkan dalam membuat sebuah naskah akademik. Sebagai contoh, naskah akademik untuk mendukung pembuatan Perda yang hanya menangani satu permasalahan, misalnya pelarangan penggunaan bahan peledak dalam perikanan tangkap, tentunya tidak perlu sekompleks dan sekomprensif Perda yang menangani banyak permasalahan yang kompleks secara bersamaan, misalnya pemberlakuan suatu rezim pengelolaan perikanan yang baru. Pertanyaan-pertanyaan yang sama harus diajukan dalam setiap usulan pembuatan rancangan Perda. Akan tetapi, kedalaman jawaban terhadap beberapa pertanyaan tersebut, lingkup analisis, dan sejauh mana konsultasi publik perlu dilakukan, tentunya bervariasi.

Terdapat beberapa alasan kuat mengapa penyusunan naskah akademik memerlukan banyak alokasi waktu dan daya upaya. Waktu dan upaya yang memadai memberikan kesempatan bagi pembuat Perda untuk melakukan

penelitian dan menganalisis masalah, melebihi apa yang diperlukan bagi suatu produk hukum baru. Hal yang demikian menghasilkan peningkatan kapasitas aparat maupun instansi yang nantinya menangani program yang akan dihasilkannya. Dalam mempertimbangkan cara menyusun suatu naskah akademik yang baik, pembuat Perda hendaknya mempertimbangkan substansi dan proses penyusunan naskah akademik yang akan dibuat.

4) Penyusunan Peraturan Daerah

Pekerjaan menyusun peraturan daerah seperti halnya, kodifikasi hukum, dan rancangan peraturan perundang-undangan memiliki spesifikasi tertentu. Himpunan peraturan perundangundangan disusun berdasarkan derajat peraturan dan waktu penetapannya. Sedangkan kodifikasi hukum disusun secara sistematis menurut rumpun masalah dan dikelompokkan secara sistematis dalam Buku, Bab, Bagian, Paragraf, dan Pasal-Pasal. Materi muatan peraturan perundang-undangan dapat dikelompokkan secara sistematis ke dalam:

- a. Pasal-pasal dikelompokkan ke dalam bab-bab.
- b. Pasal-pasal dikelompokkan ke dalam bagian-bagian, dan bab-bab, atau
- c. Pasal-pasal dikelompokkan ke dalam paragraf-paragraf, bagian-bagian, dan bab-bab.

Model penguraian substansi norma sangat spesifik, tidak sama dengan model penguraian substansi kalimat dalam penulisan karya ilmiah. Model penguraian norma adalah sebagai berikut:

- a. Kalimat judul diurai ke dalam ayat-ayat, ditandai dengan pemberian angka arab yang dikurung dua di depan kalimat ayat.
- b. Kalimat ayat diurai ke dalam kalimat rincian ayat, ditandai dengan pemberian angka arab atau huruf kecil tanpa tanda kurung di depan kalimat rincian kalimat ayat. Hal penting yang perlu dipahami dalam teknik penyusunan rancangan peraturan perundangundangan antara lain model penguraian pokok pikiran dalam konsideran pertimbangan, penguraian judul bab ke dalam pasal dan penguraian substansi norma dalam ayat di bawah pasal.

Proses pertama dalam melakukan perancangan peraturan perundang-undangan adalah dengan mengenali bentuk peraturan perundang-undangan yang akan dibuat. Untuk mengenali sebuah peraturan, perlu diperhatikan beberapa hal:

- a. Peraturan yang merupakan perubahan.
- b. Peraturan yang merupakan penggantian.
- c. Peraturan yang merupakan peraturan baru.
- d. Peraturan yang merupakan peraturan ratifikasi atau penetapan Perpu (biasanya RUU).

Secara umum untuk mengenali sebuah peraturan, terlebih dahulu dikaji lebih dalam apakah peraturan tersebut memuat prinsip-prinsip utama suatu produk hukum jika nantinya disahkan menjadi undang-undang/Perda. Agar memenuhi fungsinya sebagai sumber pengenalan (*kenvorm*) maka untuk mengenalinya dapat dilihat materi muatan peraturan tersebut dengan meninjau kerangka strukturalnya. Kerangka struktural dapat dibagi atas 6 (enam) bagian besar:

- a. Penamaan/judul.
 - b. Frase/klausul Permanen.
 - c. Pembukaan.
 - d. Batang Tubuh. Penutup.
 - e. Lampiran/Penjelasan (bila ada).
- 5) Penyelenggaraan Konsultasi Publik

Interaksi dengan masyarakat merupakan upaya yang lentur, dan harus diintegrasikan ke dalam proses penulisan rancangan Perda. Proses konsultasi dan penulisan bersifat interaktif, saling mengisi dan mempengaruhi. Oleh karena pentingnya proses ini maka telah dibahas dalam bab khusus, di muka (lihat bab III).

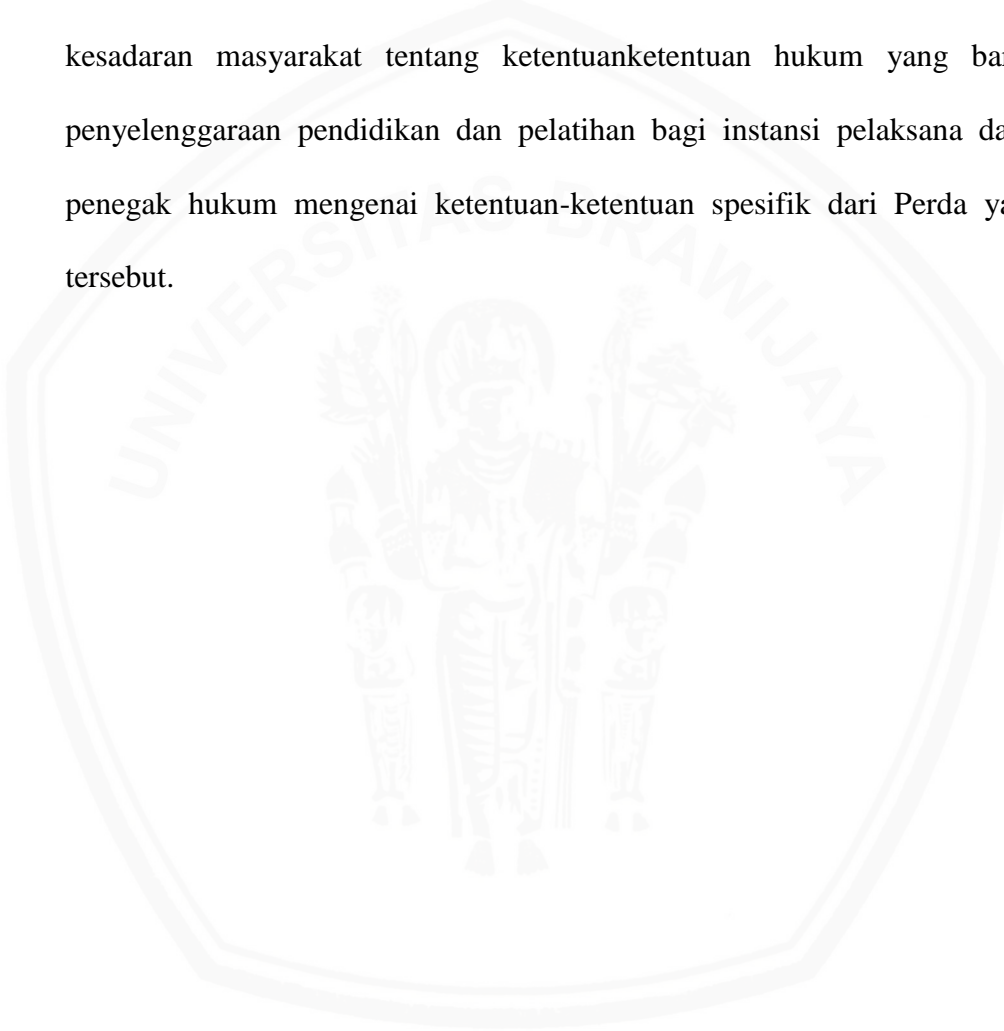
6) Pembahasan di DPRD

Pembahasan di DPRD merupakan salah satu bentuk dari dilaksanakannya konsultasi publik. DPRD selaku wakil rakyat kembali akan melakukan seri konsultasi publik dengan membuka ruang diskusi dengan berbagai kepentingan yang terlibat, seperti asosiasi, perguruan tinggi dan masyarakat yang langsung terkena dampak dengan diberlakukannya peraturan ini

7) Mengesahkan Peraturan Daerah

Pengesahan adalah langkah terakhir dalam pembuatan Perda baru, sekaligus menjadi langkah pertama pelaksanaan perda tersebut. Salah satu faktor penting keberhasilan pelaksanaan sebuah Perda baru adalah masa transisinya. Masa transisi ini terkait erat dengan tanggal mulai diberlakukannya Perda baru.

Sebuah Perda baru tidak harus segera diberlakukan setelah disahkan. Sebaiknya ada tenggang waktu antara disahkannya sebuah Perda dengan tanggal mulai diberlakukannya. Hal ini dimaksudkan agar lembaga/instansi pemerintah terkait dan masyarakat dapat melakukan persiapan-persiapan yang memadai untuk pelaksanaan secara efektif. Persiapan pelaksanaan meliputi pembentukan kesadaran masyarakat tentang ketentuanketentuan hukum yang baru, serta penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan bagi instansi pelaksana dan aparat penegak hukum mengenai ketentuan-ketentuan spesifik dari Perda yang baru tersebut.



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini peneliti memilih untuk menggunakan penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Menurut Creswell (2017: 4), penelitian kualitatif merupakan metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu atau sekelompok orang dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan. Sedangkan menurut Sugiyono (2010:15), menjelaskan bahwa:

Metode penelitian kualitatif merupakan metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat positivisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, pengambilan sampel sumber data dilakukan secara *purposive* dan *snowbaal*, teknik pengumpulan dengan triangulasi, analisis data bersifat induktif/kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi.

Sugiarto (2015:4) berpendapat:

Metode Penelitian kualitatif adalah jenis penelitian yang temuan-temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya dan bertujuan mengungkapkan gejala secara holistik-kontekstual melalui pengumpulan data dari latar alami dengan memanfaatkan diri peneliti sebagai instrumen kunci. Penelitian kualitatif bersifat deskriptif dan cenderung menggunakan analisis dengan pendekatan induktif. Proses dan makna berdasarkan perspektif subyek lebih ditonjolkan dalam penelitian kualitatif.

Penelitian deskriptif yang digunakan dimaksudkan untuk memberikan gambaran secara riil mengenai situasi tertentu atau keterkaitan hubungan antara berbagai fenomena aktual secara teratur

Penelitian deskriptif kualitatif dipilih dalam penelitian ini didasarkan beberapa pertimbangan yaitu membuat seorang peneliti mampu melihat secara lebih luas dan mendalam fenomena yang terjadi dan berkembang pada situasi sosial yang diteliti. Hal ini meliputi aspek tempat, pelaku, dan aktivitas yang berinteraksi secara sinergis tentang Peran Fungsi Legislasi DPRD dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah. Sedangkan dari aspek pelaku yang mengimplementasikan Fungsi Legislasi ini adalah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Sukoharjo. Dalam prosesnya fungsi legislasi merupakan salah satu tugas DPRD untuk membentuk produk hukum yaitu peraturan daerah. Berdasarkan uraian singkat tersebut melalui penelitian ini peneliti ingin menggambarkan, mendeskripsikan, dan membahas permasalahan yang terjadi.

B. Fokus Penelitian

Fokus Penelitian sangatlah diperlukan dalam suatu penelitian. Fokus penelitian bertujuan agar data penelitian tidak meluas. Dalam penelitian kualitatif, menurut Idrus (2009: 24) ada batas kajian penelitian yang ditentukan oleh fokus penelitian. Penelitian kualitatif menghendaki ditetapkannya batas dalam penelitian atas dasar fokus yang timbul sebagai masalah penelitian, sehingga memudahkan peneliti untuk menentukan data yang terkait dengan tema penelitiannya.

Fokus penelitian pada penelitian ini dimaksudkan untuk membatasi studi sehingga penelitian yang dilakukan lebih terarah dan dapat menyaring informasi yang

relevan. Sehubungan dengan topik yang dibahas yaitu Peran Fungsi Legislasi DPRD dalam proses pembentukan peraturan daerah untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRD, maka peneliti menetapkan fokus penelitian sebagai berikut:

1. Peran fungsi legislasi DPRD dalam proses pembentukan peraturan daerah
 - a. Fungsi legislasi DPRD antara lain:
 - 1) Mengkaji
 - 2) Merancang
 - 3) Membahas
 - 4) Mengesahkan
 - b. Landasan pembentukan perda dalam konteks *Administrative Regulation* meliputi:
 - 1) Landasan Yuridis
 - 2) Landasan Sosiologis
 - 3) Landasan Filosofis
 - 4) Landasan Politis
2. Faktor-faktor yang menghambat dan mendukung proses pembentukan peraturan daerah

C. Lokasi Dan Situs Penelitian

Lokasi penelitian merupakan tempat dimana fenomena yang diteliti berlangsung. Sesuai penjelasan tersebut dan untuk mengetahui fenomena yang terjadi

secara praktis atau kenyataannya maka peneliti mengambil lokasi di Kabupaten Sukoharjo. Kabupaten Sukoharjo merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Tengah. Penelitian ini tepatnya dilakukan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Sukoharjo. Peneliti memutuskan untuk memilih lokasi dan situs penelitian ini karena peneliti melihat bahwa saat ini Perda merupakan salah satu aspek penting dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Perda menjadi pengatur rumah tangga daerah yang memiliki ciri dan masalah-masalah berbeda yang berisi muatan lokal yang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan Nasional. Kabupaten Sukoharjo sendiri merupakan salah satu Kabupaten yang produktivitas inisiatif perdanya cukup tinggi, serta ingin mengetahui lebih jauh apakah selama ini peran Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Sukoharjo telah terlaksana dengan baik atau belum.

D. Sumber Data

Pada penelitian ini, data dikumpulkan dari beberapa sumber data sehingga diperoleh data yang valid. Adapun sumber data dalam penelitian ini adalah orang-orang, dokumen-dokumen dan data-data. Berdasarkan sumber pengambilannya, maka data dapat dibedakan menjadi dua yaitu data primer dan data sekunder. Berikut penjelasannya:

1. Data Primer

Merupakan data yang diperoleh dari laporan secara langsung di lapangan oleh orang yang melakukan penelitian. Data primer ini, disebut juga data asli atau data baru. Pada penelitian ini data primer diperoleh dari aktivitas wawancara

secara langsung kepada informan, sehingga data primer dalam penelitian ini adalah:

- 1) Wakil Ketua DPRD
- 2) Anggota-Anggota Badan Pembentukan Peraturan Daerah,
- 3) Kepala Sub Bidang Perundang-Undangan Bp.
- 4) Anggota- Anggota DPRD

2. Data Sekunder

Data yang diperoleh atau dikumpulkan secara langsung oleh peneliti dari sumber-sumber yang ada, guna memperkuat atau mendukung data primer. Adapun data sekunder biasanya diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan. Adapun data sekunder dalam penelitian ini meliputi;

- 1) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sukoharjo No. 1 Tahun 2015 tentang tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Kabupate Sukoharjo
- 2) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Sukoharjo Nomor 170/Tahun 2017 tentang Perubahan atas keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Sukoharjo Nomor 170/10 Tahun 2015 tentang Pembentukan Susunan Pimpinan dan Keanggotaan Badan Pembentukan Peraturan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sukoharjo

E. Teknik Pengumpulan Data

Pada kegiatan penelitian diperlukan teknik untuk mengumpulkan data. Pada penelitian kualitatif, pengumpulan data dilakukan kondisi yang alamiah, sumber data primer dan teknik pengumpulan data lebih banyak pada wawancara mendalam (*in depth interview*) dan dokumentasi. Maka pada penelitian ini peneliti menggunakan beberapa cara untuk mengumpulkan data, diantaranya adalah:

1. Observasi

Nasution (1988) dalam Sugiyono (2010:64) berpendapat bahwa observasi adalah dasar semua ilmu pengetahuan. Sementara itu Marshal (1995) dalam Sugiyono (2010:64) menyatakan “*though observation, the researcher learn about behavior and the meaning attached to those behavior*” (melalui observasi, peneliti belajar tentang perilaku dan makna yang timbul dari perilaku tersebut Adapun observasi yang peneliti lakukan dalam penelitian ini antara lain:

- a. Peneliti mengikuti rapat paripurna DPRD Kabupaten Sukoharjo yang memiliki agenda Laporan Pimpinan DPRD Kabupaten Sukoharjo Tentang Hasil Evaluasi Gubernur Jawa Tengah Terhadap Raperda Tentang Rencana Perkembangan Industri Kabupaten Sukoharjo pada tanggal 26 April 2018

2. Wawancara

Wawancara mendalam merupakan kegiatan untuk mendapatkan informasi dari para informan dengan cara tatap muka atau bertemu langsung. Pedoman

wawancara disusun terlebih dahulu dan dapat dikembangkan sesuai dengan keadaan di lapangan. Penunjukan informan dengan prosedur *purposif* yaitu menentukan kelompok peserta yang mejadi informan sesuai dengan kriteria terpilih yang relevan dengan masalah penelitian tertentu, (Bungin 2007: 107)

Adapun informan dalam penelitian ini sebagai berikut:

- a. Bp. Giyarto S.H
- b. Bp. Yoshua Sindu Riyanto, S.H
- c. Endra Gunawan Wibisono
- d. Bp. Tri Harmadi S.H
- e. Bp. Heri Purwanto
- f. Sardjono, SM., SE

3. Dokumentasi

Dokumentasi ini dilakukan dengan tujuan untuk memperoleh data sekunder yang berhubungan dengan masalah strategi pembangunan desa oleh pemerintah daerah seperti dalam bentuk arsip, monografi, buletin, artikel surat kabar yang semuanya menyangkut data demografis dan data yang berkenaan dengan fokus penelitian. Data pendukung yang berasal dari dokumen-dokumen, catatan-catatan, laporan-laporan serta arsip-arsip yang berkaitan dengan Peran Fungsi Legislasi DPRD dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah seperti:

- a. Dokumen Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Sukoharjo.
- b. Dokumen Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Sukoharjo Nomor: 170 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Sukoharjo Nomor 170/10 Tahun 2015 tentang Pembentukan Susunan Pimpinan dan Keanggotaan Badan Pemebentukan Peraturan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Sukoharjo Masa Keanggotaan Tahun 2014-2019.
- c. Dokumen Program Pembentukan Peraturan Daerah tahun 2013-2017.

F. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian memegang peranan yang sangat penting dalam melakukan penelitian. Ketepatan dalam menggunakan instrumen penelitian akan sangat menentukan terhadap keberhasilan suatu penelitian, adapun instrumen yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Peneliti Sendiri

Salah satu ciri penelitian kualitatif adalah manusia sebagai alat (instrumen) sehingga peneliti sendiri atau dengan bantuan orang lain merupakan alternatif pengumpulan data utama. Ketika melakukan penelitian ini, pertama peneliti melakukan perencanaan dengan menyusun proposal penelitian sekaligus menyusun pedoman wawancara, kedua mengumpulkan data melalui kegiatan

wawancara dengan informan penelitian sekaligus melakukan dokumentasi dan mengumpulkan data sekunder penelitian, menganalisis dan menafsir data melalui penyusunan skripsi di bagian pembahasan serta melaporkan hasil penelitian

2. Pedoman Wawancara

Pedoman wawancara merupakan serangkaian pertanyaan diajukan pada informan informasi sebagai sumber data dalam penelitian. Setiap informan dalam penelitian ini memiliki rangkain pertanyaan yang berbeda. Pedoman wawancara dalam penelitian ini terlampir pada lampiran.

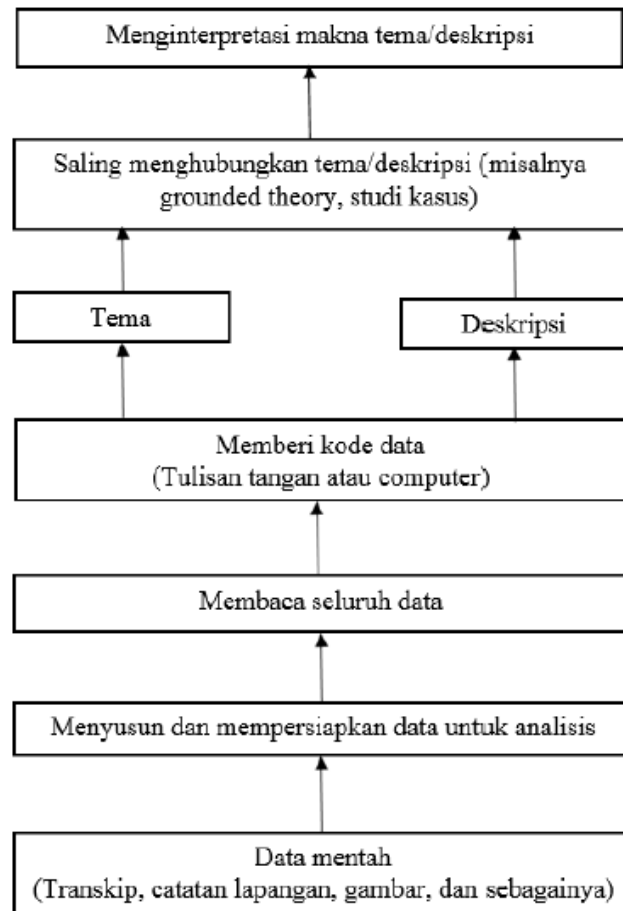
3. Peralatan Pendukung lain

Peralatan pendukung yang dipergunakan dalam penelitian ini berupa alat-alat tulis untuk mencatat hal penting saat dilakukan penelitian dan ketika proses wawancara. Kamera untuk mengambil gambar yang berkaitan dengan penelitian ini dan *handphone* untuk merekam proses wawancara dengan informan.

G. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian kualitatif, dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung dan setelah selesai pengumpulan data dalam periode tertentu. Berdasarkan jenis penelitan yang dipilih oleh peneliti yaitu penelitian deskriptif maka diperlukan penyesuaian dengan pemilihan analisis data. Telah dijelaskan pada sub bab sebelumnya bahwa penelitian deskriptif adalah dimaksudkan untuk memberikan gambaran secara riil mengenai situasi tertentu atau keterkaitan hubungan antara

berbagai fenomena aktual secara teratur menggambarkan suatu fenomena. Oleh karena itu penulis memilih analisis data yang sesuai dengan penelitian data deskriptif yaitu metode analisi data John W Cresswell.



Gambar 4 Bagan Model Analisis Data John W Cresswell

Proses dari analisi data John W Cresswell tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Pertama mengolah dan mempersiapkan data untuk dianalisis, Langkah ini melibatkan transkripsi *men-scanning* materi, mengetik data lapang memilah-

milah dan menyusun data tersebut ke dalam jenis-jenis yang berbeda tergantung pada sumber informasi.

2. Membaca keseluruhan data. Langkah pertama adalah Membaca membangun *general sense* atas informasi yang diperoleh dan merefleksikan maknanya secara keseluruhan. Gagasan umum apa yang terkandung dalam perkataan partisipan? Bagaimana nada gagasan-gagasan tersebut? Bagaimana kesan dari kedalaman, kredibilitas, dan penuturan informasi itu? Pada tahap ini, para peneliti kualitatif terkadang menulis catatan-catatan khusus atau gagasan-gagasan umum tentang data yang diperoleh.
3. Memulai coding semua data. Coding merupakan proses mengorganisasikan data dengan mengumpulkan potongan (atau bagian teks atau bagian gambar) dan menuliskan kategori dalam batas-batas (Rossman & Rallis, 2012). Langkah ini melibatkan pengambilan data tulisan atau gambar yang telah dikumpulkan selama proses pengumpulan, mensegmentasi kalimat (atau paragraf) atau gambar tersebut ke dalam kategori, kemudian melabeli kategori ini dengan istilah khusus, yang sering kali didasarkan pada istilah/bahasa yang benar-benar berasal dari partisipan (disebut istilah *in vivo*).
4. Terapkan proses coding untuk mendeskripsikan setting (ranah), orang (partisipan), kategori, dan tema yang akan dianalisis, Deskripsi ini melibatkan usaha penyampaian informasi secara detail mengenai orang lokasi, atau peristiwa dalam setting (ranah) tertentu. Peneliti dapat membuat kode-kode untuk mendeskripsikan semua informasi lalu menganalisisnya untuk proyek

studi kasus, etnografi, atau penelitian naratif. Setelah itu, terapkanlah proses coding untuk membuat sejumlah kecil tema atau kategori, bisa lima hingga tujuh kategori. Tema-tema inilah yang biasanya menjadi hasil buat judul penelitian kualitatif dan sering kali digunakan untuk membuat judul dalam hasil penelitian. Meski demikian, tema tema ini sebaiknya diperkuat dengan berbagai kutipan, seraya menampilkan perspektif -perspektif yang terbuka untuk dikaji ulang. Setelah mengidentifikasi tema selama proses coding, peneliti kualitatif dapat memanfaatkan lebih jauh tema ini untuk membuat analisis yang lebih kompleks. Misalnya, peneliti mengaitkan tema dalam satu rangkaian cerita (seperti dalam penelitian naratif) atau mengembangkan tema tersebut menjadi satu model teoretis (seperti dalam grounded theory). Tema ini juga bisa dianalisis untuk kasus tertentu, lintas kasus yang berbeda-beda (seperti dalam studi kasus), atau dibentuk menjadi deskripsi umum (seperti dalam fenomenologi). Penelitian kualitatif yang rumit biasanya melampaui deskripsi dan identifikasi tema untuk masuk ke dalam hubungan antartema yang lebih kompleks.

5. Tunjukkan bagaimana deskripsi dan tema-tema ini akan disajikan kembali dalam narasi/laporan kualitatif. Pendekatan yang paling populer adalah hasil analisis. Pendekatan yang digunakan oleh peneliti adalah pendekatan naratif dalam menyampaikan hasil analisis. Pendekatan ini meliputi pembahasan tentang kronologi peristiwa, tema tertentu, atau tentang

6. Langkah terakhir dalam analisis data adalah pembuatan interpretasi dalam penelitian kualitatif (interpretation in qualitative research) atau memaknai data. interpretasi atau pemaknaan data dalam penelitian kualitatif dapat berupa banyak hal, dapat diadaptasikan untuk jenis rancangan yang berbeda, dan dapat bersifat pribadi, berbasis penelitian, dan tindakan.



BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi dan Situs Penelitian

1. Gambaran Umum Kabupaten Sukoharjo

a. Kondisi Geografis

Kabupaten Sukoharjo yang juga dikenal dengan sebutan Sukoharjo Makmur, secara legal-formal didirikan pada tanggal 15 Juli 1946. Dalam perkembangannya kemudian momentum tersebut ditetapkan sebagai Hari Jadi Kabupaten Sukoharjo. Walaupun status pemerintahannya adalah pemerintah kabupaten, tidak serta-merta menjadikan kehidupan masyarakatnya seperti yang terjadi di kota-kota besar karena ukurannya pun tidak mencerminkan sebuah kota yang cukup luas. Level yang dicapai Kabupaten Sukoharjo adalah sebuah kota yang masih tergolong antara klasifikasi kota kecil dan kota besar. Secara faktual sudah bukan kota kecil lagi, tetapi juga belum menjadi kota besar. DPRD Kabupaten Sukoharjo terletak di Kabupaten Sukoharjo yang merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Tengah yang memiliki luas wilayah keseluruhan sebesar 46.666 Ha (1,43 % luas wilayah Provinsi Jawa Tengah). Secara astronomis Kabupaten Sukoharjo terletak pada posisi $110^{\circ}42'06.79''$ – $110^{\circ}57'33.70''$ Bujur Timur dan $7^{\circ}32'17.00''$ – $7^{\circ}49'32.00''$ Lintang Selatan. Kabupaten Sukoharjo secara administrasi mempunyai batas daerah yaitu

a. Sebelah Utara : Kota Surakarta dan Kabupaten Karanganyar Jawa Tengah

- b. Sebelah Timur : Kabupaten Karanganyar Jawa Tengah
- c. Sebelah Selatan : Kabupaten Wonogiri Jawa Tengah dan Kabupaten Gunung Kidul (Daerah Istimewa Yogyakarta)
- d. Sebelah Barat : Kabupaten Boyolali dan Kabupaten Klaten Jawa Tengah



Gambar 5. Peta Kabupaten Sukoharjo

Kabupaten Sukoharjo secara administrasi terbagi menjadi 12 Kecamatan yang terdiri atas 150 desa dan 17 kelurahan, dengan Ibukota Kabupaten yang terletak di

Kecamatan Bendosari yang berjarak 12 km dari Kota Surakarta. Kecamatan yang terluas adalah Kecamatan Polokarto yaitu 62,18 Km² (13,32 %) sedangkan yang terkecil adalah Kecamatan Kartasura seluas 19,23 Km² (4,12 %) dari

luas Kabupaten Sukoharjo. Secara rinci luas kecamatan di Kabupaten Sukoharjo adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Luas Wilayah Per Kecamatan di Kabupaten Sukoharjo

No	Kecamatan	Luas Wilayah (Km ²)	Presentase Luas Wilayah (%)
1.	Weru	41,98	9,00
2.	Bulu	43,86	9,40
3.	Tawang Sari	39,98	8,57
4.	Sukoharjo	44,58	11,76
5.	Nguter	54,88	11,36
6.	Bendosari	52,99	11,32
7.	Polokarto	62,18	13,32
8.	Mojolaban	35,54	7,62
9.	Grogol	30,00	6,43
10.	Baki	21,97	4,71
11.	Gatak	19,47	4,17
12.	Kartasura	19,23	4,12
Total		466	100

Sumber: BPS Kabupaten Sukoharjo

b. Sejarah

Karesidenan Surakarta pada masa pendudukan Jepang merupakan daerah istimewa yang dikenal dengan Solo Ko dan Mangkunegaran Ko. Wilayah Mangkunegaran meliputi kabupaten Karanganyar, Wonogiri, dan sebagian kota Solo, sementara wilayah Kasunanan meliputi sragen, Klaten, Boyolali, dan kabupaten kota Surakarta. Kabupaten Sukoharjo, ketika pada masa pendudukan Jepang masih

merupakan sebuah kawedanan, kedudukannya seperti Kawedanan Delanggu di Kabupaten Klaten. Pemimpin sebuah kawedanan adalah seorang Wedono. Kawedanan Sukoharjo masuk dalam wilayah Kabupaten kota Surakarta. Tanggal 23 Mei 1946 pemerintahan dari empat kabupaten, yaitu Klaten, Karanganyar, Boyolali dan Wonogiri memutuskan hubungan dengan Mangkunegaran dan Kasunanan.

Lepasnya empat kabupaten tersebut juga karena adanya peran provokasi dari Tan Malaka selaku pimpinan Partai Komunis Indonesia, yang pada saat itu menggunakan Surakarta sebagai markas untuk mengawasi ibu kota Indonesia di Yogyakarta. Gerakan anti swapraja yang menyebabkan keempat wilayah tersebut ingin melepaskan diri dari Mangkunegaran dan Kasunanan. Kabupaten Kota Surakarta berpindah ke Kawedanan Sukoharjo.

Pada Januari 1946 kelompok-kelompok anti swapraja, yaitu kelompok Komunis, menculik Susuhunan, Kanjeng Ratu, dan Soerjohamidjojo. Penculikan itu sebagai wujud gerakan anti Swapraja. Kondisi ini melemahkan pemerintahan di Mangkunegaran dan Kasunanan, oleh karena itu dengan kebulatan tekad warga solo membentuk pemerintahan Kota Surakarta yang lepas dari Kasunanan dan Mangkunegaran pada 16 Juni 1946. Kemudian Surakarta dipimpin oleh seorang Walikota. Terbentuknya pemerintahan baru kota Surakarta atau Karesidenan Surakarta maka secara formal pemerintahan Kasunanan dan Mangkunegaran dipandang sudah tidak ada, apalagi banyak wilayah anti Swapraja melepaskan diri. Wilayah-wilayah yang semula merupakan wilayah Mangkunegaran dan Kasunanan,

termasuk Kabupaten Klaten, Boyolali, Wonogiri dan Karanganyar, kemudian menjadi wilayah Karesidenan Surakarta.

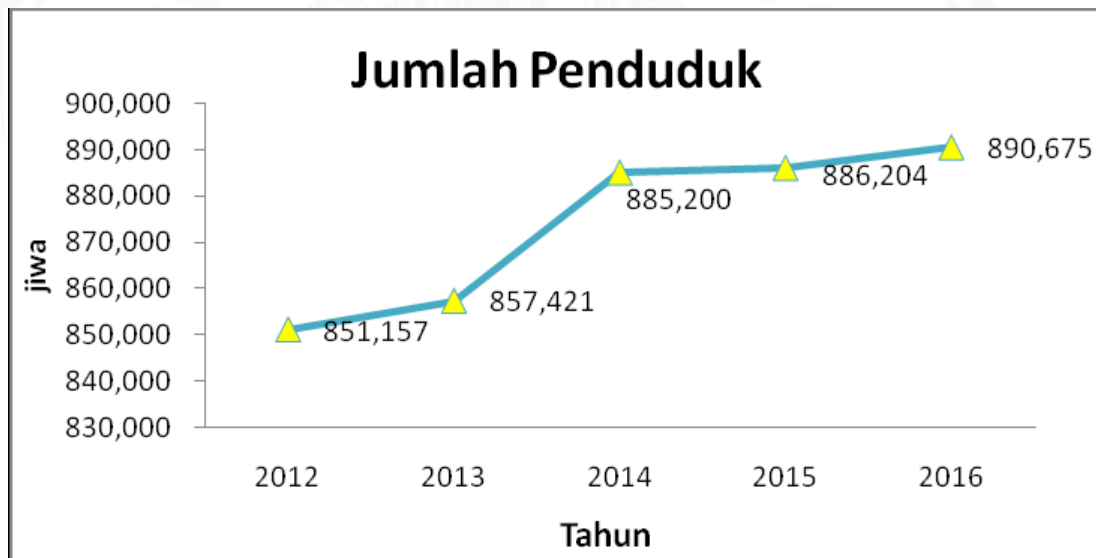
Kabupaten Kota Surakarta yang pindah ke Sukoharjo menjadi Kabupeten Sukoharjo yang terdiri dari wilayah Kawedanan Sukoharjo, Bekonang, dan Kartosura. Sebagai bupati pertama sukoharjo adalah KRMT Soewarno Honggopati Tjitrohoepojo. Hari jadi Kabupaten Sukoharjo adalah Senin Pon, 15 Juli 1946, sesuai dengan Penetapan Pemerintah Nomor: 16/SD. Kemudian wilayah yang semula berupa Kawedanan Sukoharjo kemudian menjadi wilayah Kabupaten Sukoharjo sampai saat ini. Kabupaten Sukoharjo semula terdiri dari 3 kawedanan yaitu Sukoharjo, Bekonang, dan Kartosura, dimana di bawah ketiga kawedanan tersebut terdapat 12 Kecamatan.

Keputusan Presiden nomer 22 tahun 1963 menyatakan penghapusan

Karesidenan dan kawedanan,⁹ jadi beberapa kawedanan di Indonesia termasuk juga Kawedanan Sukoharjo dihapuskan. Tiap kecamatan tidak lagi berada di bawah pemerintahan kawedanan, tetapi langsung di bawah pemerintahan Kabupaten. Kecamatan di Sukoharjo yang semula berada di bawah kawedanan, kemudian sesuai dengan Keputusan Presiden tersebut kecamatan langsung berada di bawah Kabupaten Sukoharjo.

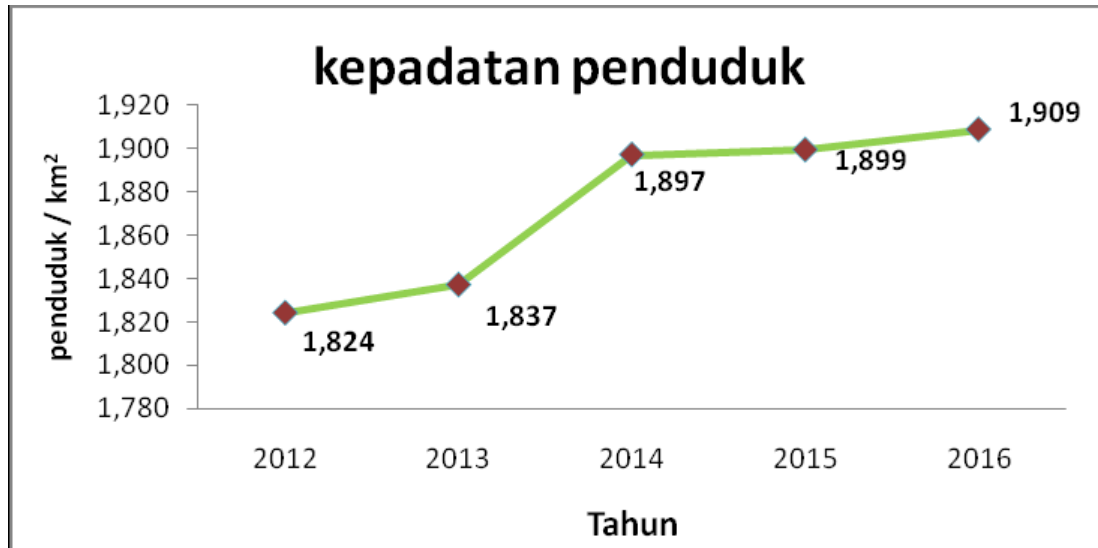
c. Kondisi Demografi

Data kependudukan merupakan data pokok yang dibutuhkan sebagai bahan untuk perencanaan dan evaluasi pembangunan. Jumlah penduduk Kabupaten Sukoharjo berdasarkan registrasi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil pada tahun 2016 tercatat sebanyak 893.914 jiwa terdiri dari 449.598 laki-laki (50,30 %) dan 444.316 perempuan (49,70 %), sedangkan kepadatan penduduk Kabupaten Sukoharjo sebesar 1.916 jiwa/km². Jumlah penduduk dan kepadatan penduduk dalam kurun waktu lima tahun terakhir sebagaimana terlihat pada Gambar 6 dan Gambar 7 cenderung mengalami kenaikan



Sumber: IKPLHD Kabupaten Sukoharjo Tahun 2017 (Oktober 2017)

Gambar 6 . Grafik Pertambahan Jumlah Penduduk di Kabupaten Sukoharjo Tahun 2012-2016.



Sumber: IKPLHD Kabupaten Sukoharjo Tahun 2017 (Oktober 2017)

Gambar 7. Grafik Perubahan Kepadatan Penduduk di Kabupaten Sukoharjo Tahun 2012-2016

Secara keruangan penyebaran penduduk di wilayah Kabupaten Sukoharjo masih belum merata. Jumlah penduduk tertinggi berada di Kecamatan Grogol sebesar 121.149 jiwa dan selanjutnya di Kecamatan Kartasura sebesar 109.165 jiwa. Hal ini dimungkinkan karena Kecamatan Grogol merupakan salah satu kawasan industri, perkantoran, perdagangan dan jasa serta pengembangan kawasan permukiman sedangkan Kecamatan Kartasura merupakan kawasan pengembangan jasa dan perdagangan yang dilalui jalan Nasional. Sedangkan jumlah penduduk paling sedikit berada di Kecamatan Bulu sebesar 39.314 jiwa (Gambar II.6 dan II.7).



Sumber : Dispendukcapil, Profil Perkembangan Kependudukan Kabupaten Sukoharjo Tahun 2016.

Gambar 8 . Grafik Jumlah Penduduk Menurut Kecamatan di Kabupaten Sukoharjo.

d. Kondisi Ekonomi

Salah satu indikator kinerja perekonomian wilayah adalah besaran Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), terutama yang dikaitkan dengan kemampuan suatu wilayah dalam mengelola sumber daya yang dimiliki. PDRB juga dapat digunakan untuk mengetahui nilai produk yang dihasilkan oleh seluruh faktor produksi, besarnya laju pertumbuhan ekonomi dan struktur perekonomian pada satu periode di suatu daerah tertentu. Angka PDRB Kabupaten Sukoharjo tiap tahun terus menunjukkan kenaikan,

baik PDRB atas dasar harga konstan (tahun 2010) maupun PDRB atas dasar harga berlaku. Pada tahun 2016 angka PDRB atas dasar harga konstan sebesar Rp. 22.836.644,07 juta (Rp.22,84 trilyun). Sedangkan angka PDRB atas dasar harga berlaku sebesar Rp. 29.094.614,23 juta (Rp. 29,09 trilyun).

Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Sukoharjo tahun 2016 yang ditunjukkan oleh laju pertumbuhan PDRB atas dasar harga konstan 2010, lebih rendah dari tahun sebelumnya yaitu 5,67 % (tahun 2015 sebesar 5,69 %). Pertumbuhan riil sektoral tahun 2016 mengalami fluktuasi dari tahun sebelumnya. Pertumbuhan tertinggi dicapai oleh sektor jasa keuangan dan asuransi sebesar 9,65 %, namun peranannya terhadap PDRB hanya sebesar 3,95 %. Sektor yang mengalami pertumbuhan paling rendah pada tahun 2016 adalah sektor pertanian, kehutanan dan perikanan, yaitu - 1,22 %. Sektor industri pengolahan masih memberikan sumbangan tertinggi terhadap ekonomi Kabupaten Sukoharjo yaitu sebesar 39,2 % dengan laju pertumbuhan sebesar 5,61 %. Sektor pertanian, kehutanan dan perikanan yang juga merupakan sektor dominan memberikan sumbangan bagi perekonomian Kabupaten Sukoharjo sebesar 9,84 % dengan pertumbuhan riil sebesar 7,18 %.

2. Gambaran Umum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sukoharjo

Dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) adalah bentuk lembaga perwakilan rakyat parlemen daerah (provinsi/ kabupaten/ kota) di Indonesia yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah bersama dengan pemerintah daerah. DPRD diatur dengan undang-undang, terakhir melalui Undang-Undang Nomor 27

Tahun 2009. Kantor DPRD Sukoharjo beralamat di Jalan Jl. Veteran No. 6 Sukoharjo Jawa Tengah, Telepon (0271) 592659 . Anggota DPRD Kabupaten Sukoharjo Periode 2014-2019 berjumlah 45 Orang.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Untuk dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik terutama dalam pelaksanaan fungsi legislasi maupun pelaksanaan fungsi lainnya diperlukan susunan organisasi yang meliputi ketua dan anggota serta alat-alat kelengkapan lainnya yang dituangkan dalam keputusan DPRD. Untuk mengetahui gambaran mengenai susunan pimpinan dan anggota DPRD.

a. Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Wewenang DPRD

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama kepala daerah. DPRD sendiri mempunyai fungsi:

- 1) legislasi;
- 2) anggaran; dan
- 3) pengawasan.

Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud dijalankan dalam kerangka representasi rakyat. DPRD juga mempunyai wewenang dan tugas:

- 1) membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;

- 2) membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
- 3) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota;
- 4) mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- 5) memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota;
- 6) memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- 7) memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
- 8) meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- 9) memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- 10) mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan

11) melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Susunan Keanggotaan DPRD

DPRD Kabupaten Sukoharjo terdiri dari 45 anggota dewan. Struktur kepemimpinan DPRD Kabupaten Sukoharjo sendiri terdiri dari:

Ketua : Nurjayanto dari Partai PDIP

Wakil Ketua : Eko Sapto Purnomo dari Partai Gerindra

Wakil Ketua : Giyarto dari Partai Golkar

Wakil Ketua: Sunoto dari PAN

c. Komisi-Komisi

Berdasarkan pada Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 170/2 Tahun 2017 tentang Perubahan Ketiga atas Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 170/2 Tahun 2014 tentang Pembentukan Susunan Pimpinan dan Keanggotaan Komisi-Komisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sukoharjo Masa Keanggotaan Tahun 2014 – 2019 adalah sebagai berikut ini:

Tabel 2. Susunan Pimpinan dan Keanggotaan Komisi I

NO	NAMA	JABATAN	KETERANGAN
1.	Dra. Hj. Titik Murtini	Ketua merangkap Anggota	Fraksi PDI Perjuangan
2.	H. Idris Sarjono, SH	Wakil Ketua merangkap Anggota	Fraksi PDI Perjuangan
3.	Endra Gunawan Wibisono, SE	Sekretaris merangkap Anggota	Fraksi PDI Perjuangan
4.	Syarief Hidayatullah, SH, MH	Anggota	Fraksi PDI Perjuangan
5.	Wahyu Mulyani, A.Md	Anggota	Fraksi PDI Perjuangan
6.	Sutomo	Anggota	Fraksi PDI Perjuangan
7.	Yoshua Sindhu Riyanto, SH	Anggota	Fraksi Partai Gerindra

8.	Santoso Budiharjo	Anggota	Fraksi Partai Golkar
9.	Abu Bakar	Anggota	Fraksi Partai Amanat Nasional
10.	Sri Rahayu	Anggota	Fraksi Kebangkitan Demokrat Sejahtera

Tabel 3. Susunan Pimpinan dan Keanggotaan Komisi II

NO	NAMA	JABATAN	KETERANGAN
1.	Drs. Timbul Darmanto	Ketua merangkap Anggota	Fraksi PDI Perjuangan
2.	H. Sardjono SM, SE	Wakil Ketua merangkap Anggota	Fraksi Partai Golkar
3.	H. Sukardi Budi Martono, SH	Sekretaris merangkap Anggota	Fraksi PDI Perjuangan

4.	Bambang Santoso, SE	Anggota	Fraksi PDI Perjuangan
5.	Dra. Hj. Sri Harminingsih, M.Si	Anggota	Fraksi PDI Perjuangan
6.	Umi Sunarsih	Anggota	Fraksi PDI Perjuangan
7.	Joko Nugroho	Anggota	Fraksi Partai Gerindra
8.	Narno Raharjo, SE	Anggota	Fraksi Partai Amanat Nasional
9.	H. Sugeng Purwoko, SH	Anggota	Fraksi Kebangkitan Demokrat Sejahtera

Tabel 4. Susunan Pimpinan dan Keanggotaan Komisi III

NO	NAMA	JABATAN	KETERANGAN
1.	Dahono Marlianto, SE	Ketua merangkap Anggota	Fraksi PDI Perjuangan
		Wakil Ketua	Fraksi Partai Amanat

2.	H. Suryadi, SE, SH, MM	merangkap Anggota	Nasional
3.	H. Danur Sri Wardhana, ST	Sekretaris merangkap Anggota	Fraksi PDI Perjuangan
4.	Parwanto Mulyo Saputro, S.Psi.,MM	Anggota	Fraksi PDI Perjuangan
5.	Rebi Suparjo	Anggota	Fraksi PDI Perjuangan
6.	Slagen Abu Gorda, SE, MM	Anggota	Fraksi PDI Perjuangan
7.	Supardiyanto	Anggota	Fraksi PDI Perjuangan
8.	Nikolaus Roni Setiawan, SH	Anggota	Fraksi Partai Gerindra
9.	Jaka Wuryanta, SH	Anggota	Fraksi Partai Golkar
10.	H. Suhardi, SE	Anggota	Fraksi Kebangkitan Demokrat Sejahtera

11.	H. Sunarsa, SE, MM	Anggota	Fraksi Kebangkitan Demokrat Sejahtera

Tabel 5. Susunan Pimpinan dan Keanggotaan Komisi IV

NO	NAMA	JABATAN	KETERANGAN
1.	Wawan Pribadi, S.Sos	Ketua merangkap Anggota	Fraksi PDI Perjuangan
2.	H. Heri Purwanto	Wakil Ketua merangkap Anggota	Fraksi Partai Amanat Nasional
3.	Dra. Flaviana Sri T, M.Pd	Sekretaris merangkap Anggota	Fraksi PDI Perjuangan
4.	Sriyanto, SH	Anggota	Fraksi PDI Perjuangan
5.	Hj. Sri Prapti Mulyani, SE	Anggota	Fraksi PDI Perjuangan
6.	KMA. Dina Putri Prihatini, SH	Anggota	Fraksi PDI Perjuangan

7.	Martono	Anggota	Fraksi PDI Perjuangan
8.	Hardi Widodo	Anggota	Fraksi Partai Gerindra
9.	Agus Sumantri, SH, SpN, MM	Anggota	Fraksi Partai Golkar
10.	Yulianti	Anggota	Fraksi Kebangkitan Demokrat Sejahtera
11.	H. Moch. Samrodin, SE, MM	Anggota	Fraksi Kebangkitan Demokrat Sejahtera

Sumber: Sekretariat DPRD Kabupaten Sukoharjo

B. Penyajian Data

1. Peran Fungsi Legislasi DPRD

a. Fungsi Legislasi DPRD

Fungsi Legislasimerupakan perancangan atau pembentukan undang-undang. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di dalam ketentuan Pasal 1 dijelaskan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang

mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Peran Fungsi Legislasi DPRD adalah apabila DPRD sebagai lembaga legislatif dapat melaksanakan fungsinya untuk membuat peraturan daerah sesuai dengan ketentuan yang ada. Menurut Bp. Giyarto, S.H selaku wakil ketua DPRD Kabupaten Sukoharjo menyatakan bahwa:

“Jadi tugas kedewanan itu dibagi 3, pertama tentang penganggaran yang kedua pengawasan dan yang terakhir adalah fungsi legislasi yaitu mengenai bagaimana pembentukan peraturan daerah. Pembentukan peraturan daerah itu ada dua jalur yaitu dari eksekutif dan inisiatif dewan” (Wawancara dilakukan pada hari Jumat 14 April 2014 pada pukul 11.00 WIB, bertempat di Ruang Wakil Kepala DPRD Kabupaten Sukoharjo).

Pernyataan tersebut sesuai dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Sukoharjo Nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sukoharjo dijelaskan rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD atau bupati. Rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD atau bupati disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Rancangan peraturan daerah diajukan berdasarkan program pembentukan peraturan daerah. Dalam keadaan tertentu, DPRD atau bupati dapat mengajukan rancangan peraturan daerah diluar program pembentukan peraturan daerah.

Kemudian Bp. Yoshua Sindu Riyanto selaku anggota BPPD juga menyatakan bahwa:

“Fungsi legislasi DPRD itu sebagian besar hanya mengatur permasalahan yang ada di daerah terlebih tidak terlepas dari peraturan yang ada di atasnya seperti UUD dan sebagainya. Istilahnya dalam perda itu aturan-aturan yang ada di atas kita bentuk perdanya, namun bukan berarti kita membentuk peraturan yang baru. Tetapi kita mengatur mengenai kekhususan-kekhususan yang ada di daerah. Jadi kalau di daerah ini fungsi legislasi merupakan turunan

dari UU yang ada di atasnya. Contohnya seperti ada UU Desa kemudian kita buat mengenai perda kepala desa dan perangkat desa dan tidak terlepas dari UU di atasnya. Mungkin kalau peraturan yang ada di daerah lebih mengatur pada kekhususan yang ada di daerah misalkan di Sukoharjo ada desa adat nah itu kita atur tetapi tidak boleh bertentangan dengan UU di atasnya. Karena jika kita bicara mengenai UU itu kan umum, jadi perda mengatur kekhususan di daerah yang memiliki karakteristik berbeda-beda” (Wawancara dilakukan pada hari Jumat 14 April 2018 pukul 8.45 WIB, di ruang Fraksi Gerindra DPRD Kabupaten Sukoharjo).

Ditambah dengan pernyataan Bp. Heri Purwanto selaku anggota DPRD dari fraksi PAN menyatakan bahwa:

“Fungsi Legislasi itu khusus ya mbak banyak mengatur muatan lokal. Muatan lokal itu kekhususan-kekhususan yang cuma ada di daerah. Permasalahannya ada di Sukoharjo tapi di daerah lain belum tentu ada. Jadi hasil pengaturannya itu dalam bentuk Perda” (Wawancara dilakukan pada 26 April 2018 pukul 10.30 WIB di ruang sekretariat Fraksi PAN DPRD Kabupaten Sukoharjo).

Dari dua pernyataan Bp. Yoshua dan Bp. Heri Purwato dapat disimpulkan bahwa Perda memiliki kekhususan sendiri yaitu bagaimana perda merupakan produk hukum yang mengatur muatan lokal atau permasalahan khusus yang ada di daerah karena setiap daerah memiliki ciri dan permasalahan yang berbeda. Undang-Undang biasanya lebih melakukan pengaturan ke hal-hal umum maka perda lah yang akan menjabarkannya secara lebih detail dan khusus nantinya. Secara umum terdapat empat peran DPRD dalam proses pembentukan peraturan daerah yaitu sebagai berikut:

- 1) Mengkaji

Sebelum melakukan perencanaan perda DPRD biasanya akan melakukan pengkajian masalah yang selanjutnya akan dibahas kemudian dibuat peraturannya

melalui perda. Dalam wawancara dengan Bp. Yoshua Sindhu Riyanto selaku anggota

BPPD DPRD Kabupaten Sukoharjo, beliau menyatakan bahwa:

“Jika mekanisme secara teknis Raperda yang kita terima dari inisiatif DPRD itu sedikit. Tapi sebelum mengajukan inisiatif anggota dewan itu ya melakukan pengkajian dulu. Biasanya dilakukan rapat fraksi dulu untuk mendengar pendapat fraksi apa masalah ini layak atau ndaknya, nanti habis rapat fraksi lalu disampaikan kepemimpinan dewan kalo setuju nanti diteruskan ke BPPD nah disini nanti BPPD juga melakukan pengkajian lagi terhadap Raperda yang disusulkan hasilnya nanti disampaikan pas rapat paripurna oleh pak ketua. Proses pengkajian ini nanti melibatkan pihak-pihak seperti masyarakat, akademisi atau dinas-dinas” (Wawancara dilakukan pada hari Jumat 14 April 2018 pukul 8.45 WIB, di ruangan Fraksi Gerindra DPRD Kabupaten Sukoharjo).

Tahap awal pembentukan Raperda adalah melakukan pengkajian, pengkajian ini dilakukan oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah atau BPPD. Proses pengkajian ini nantinya akan melibatkan pihak-pihak yang berpengaruh atau terlibat dalam perda tersebut misalnya masyarakat, akademisi, dinas-dinas terkait yang membawahi bidang yang akan dibentuk peraturannya, lembaga-lembaga, dan tokoh-tokoh. Pengkajian dilakukan dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah.

Jika melakukan pengkajian ulang atau revisi perda yang telah disahkan sebelumnya menurut pendapat BP. Heri Purwanto selaku anggota DPRD Kabupaten Sukoharjo dapat dilakukan apabila:

“Bisa kalo memang ada aturan UU diatasnya juga berubah maka dilakukan pengkajian ulang, contohnya perda UU tentang pengangkatan kepala desa dan perangkat desa kalo ga ya ada perubahan situasi dan kondisi tentunya kan peraturan itu harus disesuaikan lagi kalo yang ini contohnya parkir dulu cuman 1500 sekarang jadi 2000” (Wawancara dilaksanakan pada hari Jumat 26 April 2018 pukul 09.00 WIB di ruang sekretariat fraksi PAN rapat anggota DPRD Kabupaten Sukoharjo).

2) Merancang

Dalam proses pembentukan peraturan daerah DPRD dalam merancang Raperda selalu bekerja sama dengan pihak ketiga atau akademisis juga dari pihak eksekutif yang terkait seperti dinas dan lembaga. Proses perencanaan raperda ini sendiri dilakukan oleh BPPD. Bp. Sardjono, SM, SE selaku anggota DPRD Kabupaten Sukoharjo dari Fraksi Golkar menyatakan:

“Proses perencanaan Raperda itu nanti diadakan rapat oleh baleg selama rapat ini nanti akan diputuskan tiga langkah berikutnya apakah perda itu akan disetujui, ditolak atau diubah. Ini nanti biasanya proses yang sedikit rame” (Wawancara dilaksanakan pada hari Jumat 26 April 2018 pukul 11.00 WIB di ruang sekretariat fraksi Golkar rapat anggota DPRD Kabupaten Sukoharjo).

Dalam hal persetujuan dengan pengubahan, Pimpinan DPRD menugaskan komisi, gabungan komisi, BPPD, atau panitia khusus untuk menyempurnakan Rancangan Peraturan Daerah tersebut. Penyempurnaan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi disampaikan kembali kepada Pimpinan DPRD Provinsi. Jika di DPRD Kabupaten Sukoharjo sendiri biasanya bekerja sama dengan akademisis Universitas terdekat yaitu Universitas Sebelas Maret. Akademisi ini nantinya akan merancang Naskah Akademik dari perda yang telah diusulkan DPRD sebelumnya melalui inisiatifnya.

Berdasarkan wawancara dengan Bp. Edra Gunawan Wibisono beliau menyatakan:

“Nanti badan pembentukan perda melakukan pembahasan awal jika layak langsung disampaikan kepimpinan dewan untuk selanjutnya diteruskan dalam proses selanjutnya. Biasanya naskah akademis tersebut dibuat oleh pengusul perda. Biasanya pihak ketiga tersebut berasal dari perguruan tinggi atau akademisi yang berasal dari Universitas sekitar sukoharjo. Dinas-dinas biasanya juga mengusulkan pembentukan Raperda yang selanjutnya dikoordinir oleh bagian hukum Sekda terus baru dikirim ke DPRD kemudian.

(Wawancara dilaksanakan pada hari Jumat 26 April 2018 pukul 09.00 WIB di ruang tunggu rapat anggota DPRD Kabupaten Sukoharjo)

3) Membahas

Pembahasan Raperda oleh DPRD merupakan hal vital yang harus dilakukan oleh DPRD, tanpa pembahasan di DPRD Raperda yang telah diajukan oleh eksekutif tidak akan bisa disahkan. Bp. Giyarto S.H selaku wakil ketua DPRD Kabupaten Sukoharjo berpendapat:

“DPRD sangat berperan dalam proses legislasi ini, karena dari eksekutif nanti ada proses pembahasan pengajuannya berapa. Misalkan dalam satu periode tertentu pada masa reses pertama diajukan empat ataupun enam Raperda kemudian dari pihak kedewanan pastinya tidak bisa dibahas anggota seluruh anggota dewan kemudian dibentuklah pansus terlebih dahulu. Kemudian pansus diberikan tanggung jawab beberapa perda sesuai dengan porsinya. Misalkan jika ada enam Raperda yang dibahas ada 3 pansus yang dibentuk untuk masing-masing diberikan dua. Kadangkala Raperda itu ada yang baru ada yang revisi. Jika yang revisi kan biasanya digabungkan dengan yang baru, karena tidak mungkin Raperda yang baru dijadikan satu dengan raperda yang baru dalam satu pansus. Misalkan revisi tiga baru tiga bearti yang baru satu revisi satu pansus seperti itu. Kemudian siapa yang menentukan anggota pansus?, masing-masing kan perwakilan dari tiap fraksi. Misalkan pansus satu perwakilan dari fraksi ini berapa orang sesuai dengan perimbangan jumlah keanggotaan. Terus pansus dua berapa orang masing-masing fraksi, pansus tiga berapa” (Wawancara dilakukan pada hari Jumat 14 April 2014 pada pukul 11.00 WIB, bertempat di Ruang Wakil Kepala DPRD Kabupaten Sukoharjo).

Kemudian Bp. Yoshua Sindu Riyanto selaku anggota BPPD DPRD Kabupten Sukoharjo juga menyatakan bahwa:

“Pembahasan Raperda itu berdasarkan yang saya alami dilakukan dalam rapat pansus bersama akademisi, dan dinas-dinas terkait yang berasal dari eksekutif. Nanti disini akan terjadi dinamika yang cukup hebat karena ini meyangkut isi yang jadi yang dibahas cukup berat.” (Wawancara dilakukan pada hari Jumat 14 April 2018 pukul 8.45 WIB, di ruangan Fraksi Gerindra DPRD Kabupaten Sukoharjo).

4) Mengesahkan

Sebelum melakukan pengesahan Raperda harus dilakukan persetujuan oleh anggota dewan. Persetujuan ini dilakukan secara lisan dalam rapat paripurna. Bp. Sardjono, SM, SE selaku anggota DPRD Kabupaten Sukoharjo dari Fraksi Golkar menyatakan:

“Memang DPRD terdiri dari beragam latar belakang, kita selama ini menggunakan proses musyawarah mufakat jika kita tidak menemukan jalan tengah kita biasanya menggunakan voting namun biasanya voting sangat jarang digunakan” (Wawancara dilaksanakan pada hari Jumat 26 April 2018 pukul 11.00 WIB di ruang sekretariat fraksi Golkar rapat anggota DPRD Kabupaten Sukoharjo).

Seperti yang sudah dijelaskan oleh Bp. Soerdjono tersebut bahwa jika musyawarah mufakat dalam proses legislasi tidak dapat terjadi maka untuk mencapai keputusan akhir dilakukan voting. Tapi di DPRD Sukoharjo sendiri voting jarang digunakan karena selalu tercapai musyawarah mufakat. Dilain sisi permasalahan di Kabupaten Sukoharjo yang belum terlalu kompleks membuat proses legislasi cenderung berjalan lancar.

b. Landasan Pembentukan Perda dalam Konteks *Administrative Regulation*

1) Landasan Yuridis

Dasar Kewenangan DPRD untuk membuat Peraturan Daerah pertama adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah. Tertera dalam pasal 149 ayat 1 yang berbunyi: “DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi: pembentukan Perda Kabupaten/Kota, anggaran dan pengawasan”. Dasar hukum lain yang mendukung kewenangan DPRD dalam proses pembentukan perda

adalah. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten Sukoharjo Nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Sukoharjo dalam Bab II tentang Fungsi, Tugas dan Kewenangan dalam pasal 2 yang berbunyi: “Fungsi pembentukan peraturan daerah diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah bersama bupati”.

Berdasarkan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten Sukoharjo Nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Sukoharjo proses pembentukan perda yaitu pertama rancangan peraturan daerah yang berasal dari anggota DPRD dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau Badan Pembentukan Peraturan Daerah. Rancangan Peraturan Daerah tersebut disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik, daftar nama dan tandatangan pengusul, dan diberikan nomor pokok oleh sekretariat DPRD. Kemudian Rancangan peraturan daerah tersebut diberikan pada Badan Pembentukan Peraturan Daerah untuk dilakukan pengkajian. Hasil pengkajian tersebut kemudian disampaikan pimpinan DPRD pada rapat paripurna. Rancangan peraturan daerah yang telah dikaji oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah tersebut disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada semua anggota DPRD selambat-lambatnya tujuh hari sebelum rapat paripurna DPRD. Dalam rapat paripurna DPRD tersebut dilakukan:

- d. Pengusul memberikan penjelasan;
- e. Fraksi dan anggota DPRD lainnya memberikan pandangan; dan

- f. Pengusul memberikan jawaban atas pandangan fraksi dan anggota DPRD lainnya.

Rapat paripurna DPRD tersebut kemudian memutuskan usul rancangan peraturan daerah berupa:

- d. Persetujuan;
- e. Persetujuan dengan perubahan;
- f. Penolakan.

Jika keputusan yang diambil adalah persetujuan dengan perubahan maka DPRD menugasi komisi, gabungan komisi, Badan Pembentukan Peraturan Daerah atau panitia khusus untuk menyempurnakan rancangan peraturan daerah tersebut. Rancangan peraturan daerah yang telah disiapkan oleh DPRD disampaikan dengan surat pimpinan DPRD kepada bupati.

Rancangan peraturan daerah yang berasal dari bupati diajukan dengan surat bupati kepada pimpinan DPRD. Rancangan Peraturan daerah yang berasal dari bupati disiapkan dan diajukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Apabila dalam satu masa sidang bupati dan DPRD menyampaikan rancangan peraturan daerah mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh bupati digunakan sebagai bahan untuk disandingkan. Rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD atau bupati dibahas oleh DPRD

dan bupati untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pembahasan rancangan peraturan daerah tersebut dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan yaitu:

Pembicaraan tingkat I meliputi:

Dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari bupati dilakukan dengan kegiatan berikut ini:

- a) Penjelasan bupati dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah;
- b) Pandangan umum fraksi terhadap rancangan peraturan daerah; dan
- c) Tanggapan dan/atau jawaban bupati terhadap pandangan umum fraksi.

Dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari DPRD dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut ini:

- a) Penjelasan pimpinan komisi, gabungan komisi atau panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah;
- b) Pendapat bupati terhadap rancangan perda; dan
- c) Tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap bupati.

Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan bupati atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.

Pembicaraan Tingkat II meliputi:

Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan:

- a) Penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi proses pembahasan, pendapat fraksi dan hasil pembicaraan;
- b) Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan anggota paripurna.

Persetujuan tersebut tidak dilakukan berdasarkan musyawarah untuk mufakat, melainkan menggunakan suara terbanyak. Dalam hal rancangan peraturan daerah tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan kepala daerah, rancangan peraturan daerah tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam sidang masa itu. Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan bupati disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada bupati untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah.

Rancangan peraturan daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama DPRD dan bupati. Penarikan tersebut dilakukan dengan keputusan pimpinan DPRD dengan disertai alasan penarikan. Sedangkan jika penarikan tersebut dilakukan oleh bupati maka disampaikan dengan surat bupati disertai dengan alasan penarikan. Rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan bupati. Penarikan kembali rancangan peraturan daerah tersebut hanya dapat dilakukan dalam rapat paripurna DPRD yang

dihadiri oleh bupati. Rancangan peraturan daerah yang ditarik kembali tidak dapat diajukan lagi pada masa sidang yang sama.

Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan bupati disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada bupati untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah. Penyampaian peraturan daerah tersebut disampaikan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak persetujuan bersama. Kemudian rancangan peraturan daerah tersebut ditetapkan oleh bupati dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan bupati. Peraturan daerah tersebut akan berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

2) Landasan Sosiologis

Pembentukan Peraturan daerah tidak boleh lepas dari gejala-gejala sosial yang ada dimasyarakat. Peraturan Daerah harus dibentuk sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan melihat bagaimana permasalahan riil yang terjadi. Hal ini berdasarkan pernyataan dari Bp. Giyarto, S.H Wakil Ketua DPRD Kabupaten Sukoharjo:

“Tolak ukurnya adalah kebutuhan yang mendesak dari masyarakat bahwa itu perlu adanya suatu regulasi sehingga regulasi itu dapat menjadi payung hukum. Nah jika ada kekosongan hukum dan belum ada peraturan ditingkat daerah sebagai peraturan lebih lanjut dari peraturan pusat UU, mungkin ditindak lanjuti dengan PP kemudian ditindak lanjuti dengan peraturan daerah. Disitu kan mungkin nanti PP sudah ada tetapi peraturan daerahnya belum ada nah itu tolak ukurnya” (Wawancara dilakukan pada hari Jumat 14 April 2014 pada pukul 11.00 WIB, bertempat di Ruang Wakil Kepala DPRD Kabupaten Sukoharjo).

Kemudian Bp. Yoshua Sindu Riyanto, S.H anggota Badan Pembentukan Peraturan Daerah (BPPD) DPRD Kabupaten Sukoharjo juga menyatakan bahwa:

“Jadi tolak ukur dalam pembentukan perda melihat pada fakta empiris yang ada dilapangan, melihat keadaan asli di lingkungan masyarakat atau dari kebutuhan msyarakat. Acuan kami adalah aspirasi-aspirasi yang ada di warga masyarakat. Kemuadian nanti dibahas bersama fraksi dan BPPD” (Wawancara dilakukan pada hari Jumat 14 April 2018 pukul 8.45 WIB, di ruangan Fraksi Gerindra DPRD Kabupaten Sukoharjo).

Berdasarkan keterangan dan penjelasan Bp. Giyarto dan Bp. Yoshua dapat disimpulkan bahwa selama ini pembentukan Perda di Kabupaten Sukoharjo selalu melihat bagaimana kebutuhan dan permasalahan real yang terjadi di masyarakat. Hal ini dimaksudkan agar nantinya perda yang dibentuk dapat menjadi payung hukum bagi permasalahan-permasalahan yang terjadi dimasyarakat.

3) Landasan Filosofis

Selama ini pembentukan peraturan daerah selalu memiliki patokan yang jelas yaitu UUD 1945 dan Pancasila. Perda tidak boleh melenceng dan lepas dari nilai-nilai kedua dasar negara tersebut. Perda harus berdasakan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berikut ini merupakan pernyataan Bp. Giyarto S.H selaku wakil ketua DPRD Kabupaten Sukoharjo:

“Jadi dalam pembentukan perda itu ya mbak ga boleh bertentangan dengan pancasila Perda itu harus berdasar pada peraturan yang lebih tinggi sama saja dengan paraturan perundang-undangan. Peraturan pemerintah yang mengatur teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, peraturan perundang-undangan ini kan termasuk perda yang sudah ada kaidahnya dari cara penulisan, penyusunan pasal, sampai pengesahan” (Wawancara dilakukan pada hari Jumat 14 April 2014 pada pukul 11.00 WIB, bertempat di Ruang Wakil Kepala DPRD Kabupaten Sukoharjo).

Berdasarkan pernyataan tersebut disimpulkan bahwa selama ini proses pembentukan perda di Kabupaten Sukoharjo telah berdasarkan peraturan yang lebih tinggi seperti UU, PP, dan Peraturan Menteri . Dan tidak lepas dari dasar filosofis negara Indonesia yaitu pancasila.

4) Landasan Politis

Proses pembentukan Perda Kabupaten Sukoharjo sebelumnya dibentuk melalui Program Pembentukan Peraturan Daerah atau Propemda. Sesuai dengan pernyataan Bp. Edra Gunawan Wibisono anggota BPPD DPRD Kabupaten Sukoharjo yaitu sebagai berikut:

“Peraturan daerah tahun sebelumnya itu sudah diputuskan dalam Program legislasi daerah yang disebut propemda ya sekarang nah itu yang menjadi acuan pembahasan perda pada tahun berikutnya. Jadi misalnya perda tahun 2018 sudah diputuskan pada tahun 2017 yang lalu dalam rapat Badan pembentukan Perundang-undangan antara OPD eksekutif dan BPPD yang hasilnya berupa hasil keputusan ketua DPRD tentang program legislasi daerah”. (Wawancara dilaksanakan pada hari Jumat 26 April 2018 pukul 09.00 WIB di ruang tunggu rapat anggota DPRD Kabupaten Sukoharjo)

Bp. Tri Harmadi selaku Kassubbag Perundang-Undangan DPRD Kabupaten Sukoharjo menyatakan:

“Kalo sebelum membentuk perda itu ya mbak anggota DPRD yang pertama sebelum tahun anggaran berakhir kan harus membuat Program Pembentukan Peraturan Daerah (PROPEDA) untuk tahun berikutnya. Misalnya untuk tahun 2018 kan itu pada Desember 2017 sudah direncanakan. Biasanya program tersebut dibentuk secara triwulan, misalnya triwulan satu berapa Perda. Jadi ada targetnya namun terkadang ada yang mundur. Jika sudah ada Propeda pas memasuki waktu pembentukannya eksekutif mngirimkan perda kemudian dibentuk pansus” (Wawancara dilakukan pada hari Rabu 14 April 2018 Diruangan sekretariat DPRD Kabupaten Sukoharjo)

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Juncto Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, telah mengamanatkan bahwa perencanaan penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) yang dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas.

Sebagaimana yang dikemukakan diatas, bahwa Propemperda adalah Instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis, maka untuk itu Propemperda yang akan disusun haruslah melalui mekanisme dan standar yang telah ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut diatas. Propemperda yang akan ditetapkan harus dilandasi beberapa pertimbangan yaitu:

- a) Berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b) Berdasarkan rencana pembangunan daerah;
- c) Berdasarkan penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d) Memperhatikan aspirasi masyarakat.

Secara garis besar penyusunan Propemperda ditentukan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Propemperda dilingkungan Pemerintah daerah dikoordinasikan oleh Biro Hukum, dan Propemperda dilingkungan DPRD dikoordinasikan oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah sesuai tugas dan fungsinya masing-masing. Badan

Pembentukan Peraturan Daerah merupakan alat kelengkapan tetap Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang bersifat tetap, dibentuk melalui paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sukoharjo. Badan Pembentukan Peraturan Daerah bertugas:

- a) Menyusun rancangan program pembentukan Peraturan Daerah yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan peraturan daerah beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran dilingkungan DPRD;
- b) Koordinasi untuk menyusun program pembentukan peraturan daerah usul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- c) Melakuakn pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsepsi peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi dan/atau gabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD;
- d) Memberikan pertimbangan terhadap rencana peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, komisi dan/atau gabungan komisi, diluar prioritas rancangan peraturan daerah tahun berjalan atau diluar rancangan peraturan daerah yang terdaftar Dalam program pembentukan peraturan daerah;
- e) Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancanagan peraturan daerah melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;

- f) Memberikan masukan kepada pimpinan DPRD atas rancangan peraturan daerah yang ditugaskan oleh Badan musyawarah; dan
- g) Membuat laporan kineja pada masa akhir keanggotaan DPRD baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh komisi pada masa keanggotaan berikutnya.

Berikut ini merupakan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Tahun 2013-2017:

Tabel 6. Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2013

NO.	JUDUL RANCANGAN PERATURAN DAERAH	WAKTU	KETERANGAN
1.	Tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 8 Tahun 2007 tentang Biaya Pemungutan Pajak Daerah	Triwulan I	Pemerintah Daerah
2.	Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kabupaten Sukoharjo	Triwulan I	Pemerintah Daerah
3.	Tentang Pembentukan Peraturan Daerah	Triwulan I	Inisiatif DPRD
4.	Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik	Triwulan I	Inisiatif DPRD
5.	Tentang Ketertiban Umum	Triwulan I	Inisiatif DPRD
6.	Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	Triwulan II	Pemerintah Daerah
7.	Tentang Perizinan Usaha Peternakan	Triwulan II	Pemerintah Daerah
8.	Tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 4 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah, Satuan Polisi Pamong Praja dan Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sukoharjo	Triwulan II	Pemerintah Daerah

9.	Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana	Triwulan II	Pemerintah Daerah
10.	Tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2012	Triwulan II	Pemerintah Daerah
11.	Tentang Pengelolaan Lahan Pertanian Berkelanjutan	Triwulan III	Inisiatif DPRD
12.	Tentang Penyelenggaraan Reklame	Triwulan III	Inisiatif DPRD
13.	Tentang Standar Kompetensi Jabatan Struktural	Triwulan III	Inisiatif DPRD
14.	Tentang APBD Tahun Anggaran 2014	Triwulan IV	Pemerintah Daerah
15.	Tentang Penyelenggaraan Izin Gangguan	Triwulan IV	Inisiatif DPRD
16.	Tentang Pengelolaan Pariwisata	Triwulan IV	Inisiatif DPRD
17.	Tentang Perlindungan Tenaga Kerja di Daerah	Triwulan IV	Inisiatif DPRD

Tabel 7. Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2014

NO.	JUDUL RANCANGAN PERATURAN DAERAH	WAKTU	KETERANGAN
1.	Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana	Triwulan I	Pemerintah Kabupaten
2.	Tentang Usaha Peternakan dan Kesehatan Hewan	Triwulan I	Pemerintah Kabupaten
3.	Tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 4 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah, Satuan Polisi Pamong Praja dan Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sukoharjo	Triwulan I	Pemerintah Kabupaten
4.	Tentang Identitas Wilayah Kabupaten Sukoharjo	Triwulan I	Pemerintah Kabupaten

5.	Tentang Pembentukan Peraturan Daerah	Triwulan II	Inisiatif DPRD
6.	Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik	Triwulan II	Inisiatif DPRD
7.	Tentang Standar Kompetensi Jabatan Struktural	Triwulan II	Inisiatif DPRD
8.	Tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2013	Triwulan II	Pemerintah Kabupaten
9.	Tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 17 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Air Tanah	Triwulan III	Pemerintah Kabupaten
10.	Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak di Kabupaten Sukoharjo	Triwulan III	Pemerintah Kabupaten
11.	Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan	Triwulan III	Pemerintah Kabupaten
12.	Tentang Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing	Triwulan IV	Pemerintah Kabupaten
13.	Tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 7 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah	Triwulan IV	Pemerintah Kabupaten
14.	Tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 13 Tahun 2011 tentang Retribusi Daerah	Triwulan IV	Pemerintah Kabupaten
15.	Tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 5 Tahun 2010 tentang Administrasi Kependudukan	Triwulan IV	Pemerintah Kabupaten
16.	Tentang APBD Tahun Anggaran 2015	Triwulan IV	Pemerintah Kabupaten

Tabel 8. Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2015

NO.	JUDUL RANCANGAN PERATURAN DAERAH	WAKTU	KETERANGAN
1.	Tentang Pembentukan Peraturan Daerah	Triwulan I	Inisiatif DPRD
2.	Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik	Triwulan I	Inisiatif DPRD
3.	Tentang Standar Kompetensi Jabatan Struktural	Triwulan I	Inisiatif DPRD
4.	Tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 17 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Air Tanah	Triwulan I	Pemerintah Kabupaten
5.	Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak di Kabupaten Sukoharjo	Triwulan I	Pemerintah Kabupaten
6.	Tentang Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing	Triwulan I	Pemerintah Kabupaten
7.	Tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 5 Tahun 2010 tentang Administrasi Kependudukan	Triwulan I	Pemerintah Kabupaten
8.	Tentang PD. Pasar Kabupaten Sukoharjo	Triwulan I	Pemerintah Kabupaten
9.	Tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 4 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah, Satuan Polisi Pamong Praja dan Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sukoharjo	Triwulan I	Pemerintah Kabupaten
10.	Tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 7 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah	Triwulan II	Pemerintah Kabupaten
11.	Tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 13 Tahun 2011 tentang Retribusi Daerah	Triwulan II	Pemerintah Kabupaten
12.	Tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Izin Gangguan	Triwulan II	Pemerintah Kabupaten
13.	Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan	Triwulan II	Pemerintah

	Berkelanjutan		Kabupaten
14.	Tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2014	Triwulan II	Pemerintah Kabupaten
15.	Tentang Kewenangan Desa	Triwulan III	Pemerintah Kabupaten
16.	Tentang Penyusunan Organisasi Pemerintahan Desa	Triwulan III	Pemerintah Kabupaten
17.	Tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa	Triwulan III	Pemerintah Kabupaten
18.	Tentang Badan Permusyawaratan Desa	Triwulan III	Pemerintah Kabupaten
19.	Tentang Perangkat Desa	Triwulan III	Pemerintah Kabupaten
20.	Tentang Pengelolaan Kekayaan dan Keuangan Desa	Triwulan III	Pemerintah Kabupaten
21.	Tentang Perubahan APBD Tahun Anggaran 2015	Triwulan III	Pemerintah Kabupaten
22.	Tentang Penyusunan Peraturan Desa	Triwulan IV	Pemerintah Kabupaten
23.	Tentang Perencanaan Pembangunan Desa	Triwulan IV	Pemerintah Kabupaten
24.	Tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa	Triwulan IV	Pemerintah Kabupaten
25.	Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD) Tahun 2015-2020	Triwulan IV	Pemerintah Kabupaten

Tabel 9. Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2016

NO.	JUDUL RANCANGAN PERATURAN DAERAH	WAKTU	KETERANGAN
1.	Tentang Produk Hukum Desa	Triwulan I	Pemerintah Kabupaten
2.	Tentang Penetapan Desa	Triwulan I	Pemerintah Kabupaten

3.	Tentang Perencanaan Pembangunan Desa	Triwulan I	Pemerintah Kabupaten
4.	Tentang Garis Sempadan	Triwulan I	Pemerintah Kabupaten
5.	Tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 6 Tahun 2003 tentang Pemberian Sebagian Hasil Pajak dan Retribusi Daerah Kepada Desa	Triwulan I	Pemerintah Kabupaten
6.	Tentang Perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 5 Tahun 2015 tentang Kepala Desa	Triwulan I	Pemerintah Kabupaten
7.	Tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil	Triwulan I	Pemerintah Kabupaten
8.	Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah	Triwulan I	Pemerintah Kabupaten
9.	Tentang Pedoman Tata Cara Pembentukan dan pengelolaan Badan Usaha Milik Desa	Triwulan I	Inisiatif DPRD
10.	Tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa dan Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan	Triwulan I	Inisiatif DPRD
11.	Tentang Kerjasama Desa	Triwulan II	Inisiatif DPRD
12.	Tentang Perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 3 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak Kabupaten Sukoharjo	Triwulan II	Pemerintah Kabupaten
13.	Tentang Perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 7 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah	Triwulan II	Pemerintah Kabupaten
14.	Tentang Perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 13 Tahun 2011 tentang Retribusi Daerah	Triwulan II	Pemerintah Kabupaten
15.	Tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2015	Triwulan II	Pemerintah Kabupaten
16.	Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Badan Usaha Milik Daerah	Triwulan II	Pemerintah Kabupaten

17.	Tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum	Triwulan II	Pemerintah Kabupaten
18.	Tentang Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Sukoharjo	Triwulan III	Pemerintah Kabupaten
19.	Tentang Pendirian Perseroan Daerah Lembaga Keuangan Mikro	Triwulan III	Pemerintah Kabupaten
20.	Tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah	Triwulan III	Pemerintah Kabupaten
21.	Tentang Tanggung Jawab Sosial Perusahaan	Triwulan III	Pemerintah Kabupaten
22.	Tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Sukoharjo	Triwulan III	Pemerintah Kabupaten
23.	Tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Sukoharjo Tahun Anggaran 2016	Triwulan III	Pemerintah Kabupaten
24.	Tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 3 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah	Triwulan IV	Pemerintah Kabupaten
25.	Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Sukoharjo Tahun Anggaran 2017	Triwulan IV	Pemerintah Kabupaten
26.	Tentang Penanggulangan dan Pemberantasan Perbuatan Asusila di Kabupaten Sukoharjo	Triwulan IV	Pemerintah Kabupaten
27.	Tentang Penyusunan Organisasi Pemerintahan Desa	Triwulan IV	Pemerintah Kabupaten
28.	Tentang Badan Permusyawaratan Desa	Triwulan IV	Pemerintah Kabupaten
29.	Tentang Perangkat Desa	Triwulan IV	Pemerintah Kabupaten
30.	Tentang Pengelolaan Kekayaan Desa	Triwulan IV	Pemerintah Kabupaten
31.	Lembaga Kemasyarakatan Desa	Triwulan IV	Pemerintah Kabupaten

Tabel 10. Program Pembentukan Peraturan daerah Tahun 2017

NO.	JUDUL RANCANGAN PERATURAN DAERAH	WAKTU	KETERANGAN
1.	Tentang Penataan Toko Swalayan dan Pusat Perbelanjaan serta Perlindungan Pasar Rakyat	Triwulan I	Pemerintah Kabupaten
2.	Tentang PT. BPR Bank Pasar	Triwulan I	Pemerintah Kabupaten (Luncuran Tahun 2016)
3.	Tentang Pembentukan Lembaga Keuangan Mikro	Triwulan I	Pemerintah Kabupaten (Luncuran Tahun 2016)
4.	Tentang Rencana Induk Pembangunan Industri 2017-2035	Triwulan II	Pemerintah Kabupaten
5.	Tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2012 tentang Pengawasan, Pengendalian Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol	Triwulan II	Pemerintah Kabupaten
6.	Tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Nomor 7 Tahun 2006 tentang Sumber Pendapatan Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Nomor 7 Tahun 2006 tentang Sumber Pendapatan Desa	Triwulan II	Pemerintah Kabupaten
7.	Tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Nomor 8 Tahun 2006 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Nomor 8 Tahun 2006 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa	Triwulan II	Pemerintah Kabupaten

8.	Tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Nomor 4 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa	Triwulan II	Pemerintah Kabupaten
9.	Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Lanjut Usia	Triwulan III	Pemerintah Kabupaten
10.	Tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Pemberdayaan Penyandang Cacat	Triwulan III	Pemerintah Kabupaten
11.	Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah	Triwulan III	Pemerintah Kabupaten
12.	Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi	Triwulan III	Pemerintah Kabupaten
13.	Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 5 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan	Triwulan III	Pemerintah Kabupaten
14.	Tentang Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa	Triwulan III	Pemerintah Kabupaten (Luncuran Tahun 2016)
15.	Tentang Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan Desa	Triwulan III	Pemerintah Kabupaten (Luncuran Tahun 2016)
16.	Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Terhadap Korban Kekerasan Perempuan dan Anak	Triwulan III	Pemerintah Kabupaten
17.	Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 10 Tahun 2015 tentang Kepala Desa	Triwulan IV	Pemerintah Kabupaten

Data Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemda) diatas menunjukan bahwa pada tahun 2013 DPRD Kabupaten Sukoharjo memiliki inisiatif yang tinggi dalam pengajuan Perda. Dilihat dari data bahwa pada tahun 2013 diajukan 17

Rancangan Perda, delapan diantaranya merupakan inisiatif eksekutif dan sembilan diantaranya adalah inisiatif DPRD. Kemudian pada tahun 2014-2017 inisiatif dewan dalam Propemda terlihat menurun. Dari data ditemukan bahwa pada tahun 2014 terdapat 16 Raperda yang diajukan, 13 Rancangan Perda berasal dari Eksekutif dan hanya tiga yang berasal dari inisiatif DPRD. Pada tahun 2015 terdapat 25 Raperda yang diajukan dalam Propemda 22 diantaranya dari eksekutif dan hanya tiga perda inisiatif dari DPRD, selanjutnya pada tahun 2016 terdapat 31 Raperda yang diajukan dalam propemda yang 28 diantaranya berasal dari eksekutif dan kembali hanya tiga perda yang berasal dari inisiatif dewan. Terakhir pada tahun 2017 terdapat 17 Raperda yang diajukan dalam Propemda yang semuanya berasal dari eksekutif. Dari data-data tersebut terlihat bahwa setiap tahunnya inisiatif Dewan dalam pengajuan Rancangan perda menurun dan pada tahun terakhir yaitu 2017 bahkan tidak terdapat Raperda yang berasal dari inisiatif Dewan.

Dikatakan bahwa inisiatif dewan perwakilan rakyat Kabupaten Sukoharjo dalam pengajuan rancangan Perda menurun drastis sampai pada titik 0% pada tahun 2017. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Bp. Endra Gunawan Wibisono selaku anggota BPPD Kabupaten Sukoharjo yang menyatakan:

“Kami pernah membuat perda inisiatif yang tidak salah oleh BPPD membuat suatu usulan kemudian diadakan suatu rapat interlah untuk disepakati apakah ini bisa menjadi inisiatif DPRD. Ketika itu telah disepakati maka mekanisme pembahasannya seperti yang tadi. Yang berbeda itu cuma sumbernya yang tadi dari pemerintah ini dari DPRD. Nah untuk hak inisiatif DPRD di Sukoharjo sendiri memang masih belum maksimal, mayoritas masih dari eksekutif” (Wawancara dilakukan pada hari Jumat 16 April 2018 pukul 09.00 WIB di ruang tunggu rapat Kantor DPRD Kabupaten Sukoharjo).

Namun dalam prosesnya semua raperda yang diajukan dalam Propemda tidak semuanya dapat dibahas kemudian disahkan menjadi raperda. Karena adanya kemoloran waktu dalam proses pembahasan. Disisi lain juga karena adanya perubahan peraturan yang lebih tinggi sehingga raperda tersebut batal untuk dibahas. Pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Sukoharjo pada periode 2013-2017 telah mengajukan beberapa rancangan raperda. Berikut ini merupakan beberapa daftar Raperda yang akhirnya disahkan sebagai Perda adalah sebagai berikut ini:

a. Perda yang Disahkan Tahun 2013:

- 1) Izin Usaha Jasa Konstruksi
- 2) Perusahaan Daerah Pertanian Kabupaten Sukoharjo
- 3) Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2012.
- 4) Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah, Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan Grogol, Perusahaan Daerah Badan Kredit Kecamatan Sukoharjo.
- 5) Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 11 Tahun 1999 tentang Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga kepada Daerah dan Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 8 Tahun 2007 tentang Biaya Pemungutan Pajak Daerah
- 6) Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

7) Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun
Anggaran 2013

b. Perda yang Disahkan Tahun 2014:

- 1) Kepariwisata
- 2) Penyelenggaraan Ketenagakerjaan
- 3) Ketertiban Umum
- 4) Izin Gangguan
- 5) Penyelenggaraan Reklame
- 6) Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
- 7) Usaha Peternakan dan Kesehatan Hewan
- 8) Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo
Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja
Lembaga Teknis Daerah, Satuan Polisi Pamong Praja Dan Kantor
Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sukoharjo
- 9) Penguatan Identitas daerah
- 10) Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD 2013
- 11) Perubahan APBD Tahun Anggaran 2014
- 12) Perda Tahun Anggaran 2015

c. Perda yang disahkan Tahun 2015:

- 1) Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor
17 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Air Tanah

- 2) Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 5 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan
 - 3) Penyelenggaraan Perlindungan Anak
 - 4) Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2014
 - 5) Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015
 - 6) Perubahan Keempat Atas Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 4 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah, Satuan Polisi Pamong Praja dan Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sukoharjo
 - 7) Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha dan Jasa
 - 8) Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 4 Tahun 2014 tentang Izin Gangguan
 - 9) Lembaga Penyiaran Publik Lokal Radio TOP FM Kabupaten Sukoharjo
 - 10) Kepala Desa
 - 11) Kewenangan Desa
 - 12) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2016
- d. Perda yang disahkan Tahun 2016
- 1) Retrisbusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing

- 2) Garis Sempadan
- 3) Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 6
Tahun 2003 tentang Pemberian Sebagian Hasil Pajak dan Retribusi
Daerah kepada Desa
- 4) Penyidik Pegawai Negeri Sipil
- 5) Pembentukan Produk Hukum Desa
- 6) Penetapan Desa
- 7) Pembangunan Desa
- 8) Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 10
Tahun 2015 tentang Kepala Desa
- 9) Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan
Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015
- 10) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten
Sukoharjo Tahun 2016-2021
- 11) Pembentukan Dana Cadangan Daerah
- 12) Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah
- 13) Penyelenggaraan Cadangan Pangan pemerintah Kabupaten
Sukoharjo
- 14) Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Badan Usaha Milik
Daerah
- 15) Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan

16) Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 3

Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak

17) Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun

Anggaran 2016

e. Perda yang disahkan Tahun 2017

1) Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 4

Tahun 2006 Tentang Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata

Kerja Pemerintah Desa

2) Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 7

Tahun 2006 tentang Sumber Pendapatan Desa Sebagaimana Telah

diubah Dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 2

Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten

Sukoharjo Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Sumber Pendapatn

Desa.

3) Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 8

Tahun 2006 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan

Perangkat Desa Sebagaimana Telah diubah Dengan Peraturan

Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 3 Tahun 2009 tentang

Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 8

Tahun 2008 tentang Kedudukan Keuanga Kepala Desa dan

Perangkat Desa

4) Pembubaran Perusahaan Daerah Badan Kredit Desa

- 5) Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Sukoharjo
- 6) Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 7 Tahun 2012 tentang Pengawasan, Pengendalian Peredaran dan penjualan Minuman Beralkohol
- 7) Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat
- 8) Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- 9) Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2016
- 10) Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2016

2. Faktor-Faktor yang Menghambat Proses Fungsi Legislasi

Proses pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Sukoharjo pada dasarnya tidak selalu berjalan mulus atau baik. Dalam prosesnya terdapat hambatan-hambatan yang mempengaruhi proses dan kualitas pembentukan perda Kabupaten Sukoharjo. Hambatan yang pertama muncul dalam proses pembentukan peraturan daerah Kabupaten Sukoharjo adalah kualitas SDM anggota DPRD Kabupaten Sukoharjo yang berbeda-beda latar belakang pendidikan ada yang mumpuni dan ada yang tidak sesuai. Berikut merupakan pernyataan Bp. Giyarto selaku wakil Ketua DPRD Kabupaten Sukoharjo:

“Perbedaan pendidikan dan background itu sangat berpengaruh karena satu posisi anggota dewan itu tingkat kualitasnya berbeda satu sama lain. Jika kita bicara teknik pembuatan peraturan daerah apstilah mereka juga merasa kesulitan, kemampuan untuk sampai kesana tidak ada. Karena alasan-alasna dalam pembuatan peraturan daerah itu harus ada alasan psikologisnya, filosofisnya. Jika kita tidak mempunyai basic keilmuan sampai kesan akan jadinya agak repot, akhirnya pembahsannya tidak bisa matang sesuai yang disampaikan oleh eksekutifnnya karena pihak eksekutif dalam mengajukan raperda langsung dipegang oleh bagian hukum yang lebih matang. Apalagi jika anggota dewannya dari seluruh anggota pansusnya tidak paham betul dengan hukum maka akan lebih lancar pembuatannya.” (Wawancara dilakukan pada hari Jumat 14 April 2014 pada pukul 11.00 WIB, bertempat di Ruang Wakil Kepala DPRD Kabupaten Sukoharjo).

Kemudian dalam prosesnya pembentukan Raperda selalu menggunakan rencana terstruktur melalui Propemd, namun propemda ini tidak berjalan semestinya karena adanya kemoloran pembentukan perda satu yang akan mempengaruhi pembentukan perda-perda lainnya. Hal tersebut dapat dilihat pada data Propemda tahun 2013-2017 yang telah dijabarkan diatas. Kurang optimal melibatkan masyarakat/*stake holder* dalam proses penyusunan dan pembentukan. Sosialisasi dan publikasi yg kurang optimal, baik dalam proses persiapan dan penyusunan, pada pembahasan di tingkat lembaga pembentuk Peraturan Daerah, maupun setelah disahkan dan diundangkan untuk dilaksanakan. Selama proses pembentukan Raperda salah satunya melalui paripurna peneliti mengamati jika tidak ada masyarakat yang ikut berperan serta dalam proses sidang paripurna. Hanya pihak-pihak eksekutif yang hadir yang terkait dengan pembentukan perda yang hadir. Padahal pada kenyataannya Rapat Paripurna DPRD terkait dengan perda tersebut terbuka untuk umum. Hambatan yang terakhir yaitu proses pembentukan perda harus mempertimbangkan banyak faktor, gesekan-gesekan, dan pihak-pihak yang

berkepentingan terlibat didalamnya sehingga perda tersebut dapat diterima semua pihak hal tersebut kemudian menjadikan proses penyusunan perda menjadi lebih lama.

C. Pembahasan

1. Peranan Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Sukoharjo Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah

Peran Fungsi Legislasi DPRD adalah apabila DPRD sebagai lembaga legislatif dapat melaksanakan fungsinya untuk membuat peraturan daerah sesuai dengan ketentuan yang ada. Dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Sukoharjo Nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sukoharjo dijelaskan rancangan peraturan daerah dapat berasal dari hak inisiatif DPRD atau bupati. Rancangan peraturan daerah yang berasal dari hak inisiatif DPRD atau bupati disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Rancangan peraturan daerah diajukan berdasarkan program pembentukan peraturan daerah. Dalam keadaan tertentu, DPRD atau bupati dapat mengajukan rancangan peraturan daerah diluar program pembentukan peraturan daerah.

a. Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Sukoharjo

Fungsi legislasi DPRD selama ini terdiri dari empat kegiatan yaitu mengkaji, merancang, membahas dan mengesahkan.

1) Mengkaji

Berdasarkan data diatas dapat diketahui bahwa dalam proses mengkaji Raperda baik Raperda yang berasal dari inisiatif dewan atau Raperda yang berasal dari eksekutif anggota DPRD Kabupaten Sukoharjo ikut terlibat dalam proses tersebut. Namun tidak semua anggota dewan terlibat melainkan hanya melalui anggota dewan yang menjadi anggota BPPD. BPPD akan melakukan pengkajian dalam rapat bersama pihak-pihak yang terlibat, terpengaruh atau berpengaruh dalam perda ini. Contohnya saja Akademisi, Masyarakat, dan Dinas-Dinas Pemerintah.

2) Merancang

Dari data yang telah dipaparkan sebelumnya proses perancangan atau perencanaan perda melalui proses legislasi hanya dilakukan oleh BPPD saja. Prosesnya dilakukan bersama pihak-pihak yang terlibat tentunya akademisi, masyarakat dan dinas-dinas, gabungan komisi, BPPD, atau panitia khusus untuk menyempurnakan Rancangan Peraturan Daerah tersebut. Penyempurnaan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi disampaikan kembali kepada Pimpinan DPRD Provinsi. Jika di DPRD Kabupaten Sukoharjo sendiri biasanya bekerja sama dengan akademisi Universitas terdekat yaitu Universitas Sebelas Maret. Akademisi ini nantinya akan merancang Naskah Akademik dari perda yang telah diusulkan DPRD sebelumnya melalui inisiatifnya. Dalam proses ini nantinya akan diputuskan apakah Raperda akan ditolak, diterima atau diterima dengan perubahan.

3) Membahas

Berdasarkan wawancara sebelumnya dapat diketahui bahwa pembahasan Raperda oleh DPRD merupakan hal vital yang harus dilakukan oleh DPRD, tanpa pembahasan di DPRD Raperda yang telah diajukan oleh eksekutif tidak akan bisa disahkan. Proses pembahasan Raperda dilakukan melalui rapat pansus yang telah dibentuk dalam rapat paripurna sebelumnya. Anggota Pansus DPRD ini terdiri dari masing-masing fraksi. Dalam proses inilah terjadi argumentasi antar pihak.

4) Mengesahkan

Dalam proses untuk mengesahkan perda keputusan diambil secara lisan untuk mencapai musyawarah dan mufakat. Berdasarkan data diatas seperti yang sudah dijelaskan oleh Bp. Soerdjono bahwa jika musyawarah mufakat dalam proses legislasi tidak dapat terjadi maka untuk mencapai keputusan akhir dilakukan voting. Tapi di DPRD Sukoharjo sendiri voting jarang digunakan karena selalu tercapai musyawarah mufakat. Dilain sisi permasalahan di Kabupaten Sukoharjo yang belum terlalu kompleks membuat proses legislasi cenderung berjalan lancar.

b. Landasan Pembentuka Peraturan Daerah Berdasakan Administrative Regulation

1) Landasan Yuridis

Peraturan Daerah adalah salah satu produk hukum yang penting untuk membantu pemerintah daerah mengurus urusan rumah tangga daerahnya. Proses pembentukannya tentunya tidak dapat dilakukan oleh pihak-pihak yang sembarangan dan tidak profesional. Lembaga atau institusi yang akan membentuk produk hukum

seperti Peraturan Daerah haruslah lembaga yang memiliki hak dan dasar yang jelas. Lembaga yang berwenang membentuk peraturan Perundang-undangan juga harus mengikuti pedoman khusus yang baku dan terstandarisasi dalam proses dan metode membentuk peraturan perundang-undangan secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Berdasarkan UU No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang Undangan dijelaskan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Pelaksanaan Pembentukan Peraturan Daerah di DPRD sendiri biasanya dilakukan melalui Badan Pembentukan Peraturan Daerah atau (BPPD) yang mana nantinya juga akan dibentuk pansus.

Dari hasil wawancara dengan anggota DPRD biasanya menyusun Peraturan Daerah bersama melalui rapat bersama yang kemudian disahkan dalam Paripurna. Dalam tahap ini DPRD dan Perwakilan dari Pemerintah Kabupaten/Kota yang dapat berupa Kepala Daerah, Dinas-Dinas dan Badan-Badan dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah. DPRD mengajukan Rancangan Peraturan Daerahnya melalui hak inisiatif dewan untuk mengajukan Rancangan Peraturan Daerah.

Pengajuan Raperda oleh DPRD melalui hak inisiatifnya harus melalui tahapan-tahapan. Misalnya jika anggota Dewan dari Fraksi Partai Gerindra ingin mengajukan usul, harus disampaikan pada pimpinan fraksi terlebih dahulu untuk kemudian akan diadakan rapat fraksi dimana anggota dewan akan saling memberikan pendapat apakah kebijakan yang akan diangkat dalam Raperda nantinya layak atau

tidak. Kemudian baru dikemukakan dalam rapat bersama BPPD untuk kemudian mendengarkan pendapat fraksi-fraksi dari partai lainnya.

2) Landasan Sosiologis

Proses pembentukan hukum jelas hasil yang paling utama adalah terbentuknya sebuah peraturan perundang-undangan yang akan dijadikan alat untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat, sehingga untuk keperluan tersebut sebuah produk hukum haruslah sangat mapan kandungan kelayakan substansial, sosial dan politiknya. Sebab, bila sebuah produk hukum tidak memiliki kemapanan yang cukup tersebut akan membelenggu dan merugikan masyarakat sebab didalamnya banyak terjadi pertentangan (paradoks) yang sebenarnya tidak perlu. Hal ini berkaitan dengan sifat hukum itu sendiri yang pada dasarnya dapat dan harus dipaksakan dalam penerapannya (sifat hukum yang imperatif). Kemampuan konseptual tersebut penting agar dalam pemaksaan pada penerapannya itu tidak terjadi kerugian-kerugian bagi masyarakat, tapi justru dengan pemaksaan itu justru berdampak pada dinamika masyarakat yang lebih teratur dan tertib tanpa ada satu pihak merugikan pihak lain.

Pada dasarnya pembentukan perda harus dibuat sesuai dengan kenyataan hidup dilapangan. Berdasarkan hasil wawancara dengan anggota DPRD dan anggota BBPD Kabupaten Sukoharjo menegaskan bahwa selama ini pembentukan perda melihat dari kebutuhan di masyarakat. Anggota DPRD selalu melihat kondisi nyata yang terjadi di masyarakat. Untuk mengetahui kondisi dan menyerap aspirasi masyarakat anggota dewan masing-masing selalu mengadakan reses di masing-masing daerah pilihannya.

Pendekat informal melalui blusukan dengan terjun langsung ikut “nongkrong” di warung angkringan atau kerja bakti juga kerap mereka lakukan.

Perda sendiri pada dasarnya juga mengatur muatan lokal. Muatan lokal adalah permasalahan-permasalahan khusus yang hanya ditemui di daerah setempat atau kekhasan dari suatu daerah tersebut. Pengaturan muatan lokal ini dilakukan melalui perda karena UU sebagai peraturan yang lebih tinggi hanya mengatur secara umum kebijakan yang disahkan.

3) Landasan Filosofis

Selama ini pembentukan peraturan daerah selalu memiliki patokan yang jelas yaitu UUD 1945 dan Pancasila. Perda tidak boleh melenceng dan lepas dari nilai-nilai kedua dasar negara tersebut. Berdasarkan hasil wawancara dengan anggota DPRD Kabupaten Sukoharjo selama ini pembentukan Perda memang selalu berdasarkan dari peraturan yang lebih tinggi seperti UU, PP, Permen, dan Peraturan Pemerintahan. Pada dasarnya Perda merupakan penjabaran yang lebih jelas dan detail dari peraturan-peraturan tersebut. Jika peraturan-peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi substansinya berubah maka pembentukan perda juga akan dibatalkan atau dirubah.

4) Landasan Politik

Proses pembuatan perda di Kabupaten Sukoharjo terlaksana dengan terencana dengan adanya Program Pembentukan Peraturan daerah. Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya program pembentukan peraturan daerah adalah program perencanaan pembentukan perda selama setahun kedepan yang masing-masing dibagi menjadi prioritas-prioritas dibagi tiap tiga bulan. Namun dalam pelaksanaannya tidak

semua perda yang telah dimasukan dalam Program tersebut dapat dibahas kemudian disahkan karena beberapa pembahasan perda akhirnya harus mundur pada bulan berikutnya, atau prioritas pembentukan perda berubah tidak seperti rencana sebelumnya.

Data Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemda) diatas menunjukan bahwa pada tahun 2013 DPRD Kabupaten Sukoharjo memiliki inisiatif yang tinggi dalam pengajuan Perda. Dilihat dari data bahwa pada tahun 2013 diajukan 18 Rancangan Perda, delapan diantaranya merupakan inisiatif eksekutif dan 10 diantaranya adalah inisiatif DPRD. Kemudian pada tahun 2014-2017 inisiatif dewan dalam Propemda terlihat menurun. Dari data ditemukan bahwa pada tahun 2014 terdapat 17 Raperda yang diajukan, 14 Rancangan Perda berasal dari Eksekutif dan hanya tiga yang berasal dari inisiatif DPRD. Pada tahun 2015 terdapat 26 Raperda yang diajukan dalam Propemda 23 diantaranya dari eksekutif dan hanya tiga perda inisiatif dari DPRD, selanjutnya pada tahun 2016 terdapat 31 Raperda yang diajukan dalam propemda yang 28 diantaranya berasal dari eksekutif dan kembali hanya tiga perda yang berasal dari inisiatif dewan. Terakhir pada tahun 2017 terdapat 17 Raperda yang diajukan dalam Propemda yang semuanya berasal dari eksekutif. Dari data-data tersebut terlihat bahwa setiap tahunnya inisiatif Dewan dalam pengajuan Rancangan perda menurun dan pada tahun terakhir yaitu 2017 bahkan tidak terdapat Raperda yang berasal dari inisiatif Dewan. Dikatakan bahwa inisiatif dewan perwakilan rakyat Kabupaten Sukoharjo dalam pengajuan rancangan Perda menurun drastis sampai

pada titik 0% pada tahun 2017. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Bp. Endra Gunawan Wibisono selaku anggota BPPD Kabupaten Sukoharjo yang menyatakan

2. Faktor-Faktor Penghambat Proses Legislasi Pembentukan Perda di Kabupaten Sukoharjo

Dari wawancara yang dilakukan dengan beberapa anggota DPRD Kabupaten Sukoharjo periode 201-2017 yang terlibat langsung dalam pelaksanaan fungsi legislasi ditemukan beberapa faktor baik faktor dari dalam DPRD sendiri maupun faktor dari luar yang menyebabkan kurang optimalnya pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Sukoharjo Tahun 2013-2017 :

- a. Latar belakang anggota DPRD yang beragam dan tingkat pendidikan yang berbeda menjadikan kemampuan pemahaman anggota DPRD berbeda-beda membuat tidak semua anggota DPRD mampu memahami dengan jelas draft rancangan Raperda sehingga dalam masa pembahasan tidak maksimal.
- b. Penyusunan Propemda yang dimaksudkan untuk mengatur jadwal dan skala prioritas pembentukan peraturan daerah tidak terlaksana sesuai dengan jadwal karena proses pembentukan Perda yang molor sehingga mengakibatkan pemebntukan perda yang lain ikut molor.
- c. Kurang optimal melibatkan masyarakat/*stake holder* dalam proses penyusunan dan pembentukan. Sosialisasi dan publikasi yg kurang optimal, baik dalam proses persiapan dan penyusunan, pada pembahasan di tingkat lembaga pembentuk Peraturan Daerah, maupun setelah disahkan dan diundangkan untuk dilaksanakan

- d. Dalam proses pembentukan perda harus mempertimbangkan banyak faktor, gesekan-gesekan, dan pihak-pihak yang berkepentingan terlibat didalamnya sehingga perda tersebut dapat diterima semua pihak hal tersebut kemudian menjadikan proses penyusunan perda menjadi lebih lama.



BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Dari hasil-hasil pembahasan dan penelitian diatas dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Peran Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Sukoharjo dalam proses pembentukan perda tahun 2012-2017 terus menurun menjadi pasif dengan tidak digunakannya hak inisiatif DPRD secara optimal. Hal tersebut dapat dilihat dari data Propemda bahwa lebih banyak Raperda yang diusulkan oleh pemerintah daerah, dan hal ini menjadikan DPRD lebih banyak berperan dalam proses pengesahan saja.
2. Proses Pembentukan Peraturan daerah di DPRD Kabupaten Sukoharjo telah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, melihat kebutuhan masyarakat dan terjadwal melalui Program Pembentukan Peraturan Daerah.
3. Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Sukoharjo ini juga melalui hal-hal yang menjadi penghambat antara lain SDM DPRD Kabupaten Sukoharjo yang dirasa kurang kompeten karena latar belakang dan tingkat pendidikan yang berbeda-beda, Penyusunan Raperda yang harusnya terjadwal melalui propemda tidak berjalan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan sehingga terjadi penundaan pembahasan Raperda lainnya, dan banyaknya faktor-faktor yang harus diperhatikan seperti

kepentingan politik, banyak pihak yang terlibat, dalam pembentukan perda membuat proses penyusunan Peraturan Daerah menjadi lebih lama dan kompleks.

B. Saran

Dengan mencermati terhadap berbagai masalan maupun hambatan yang dihadapi oleh DPRD Kabupaten Sukoharjo dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah maka penulis memberikan beberapa saran berikut:

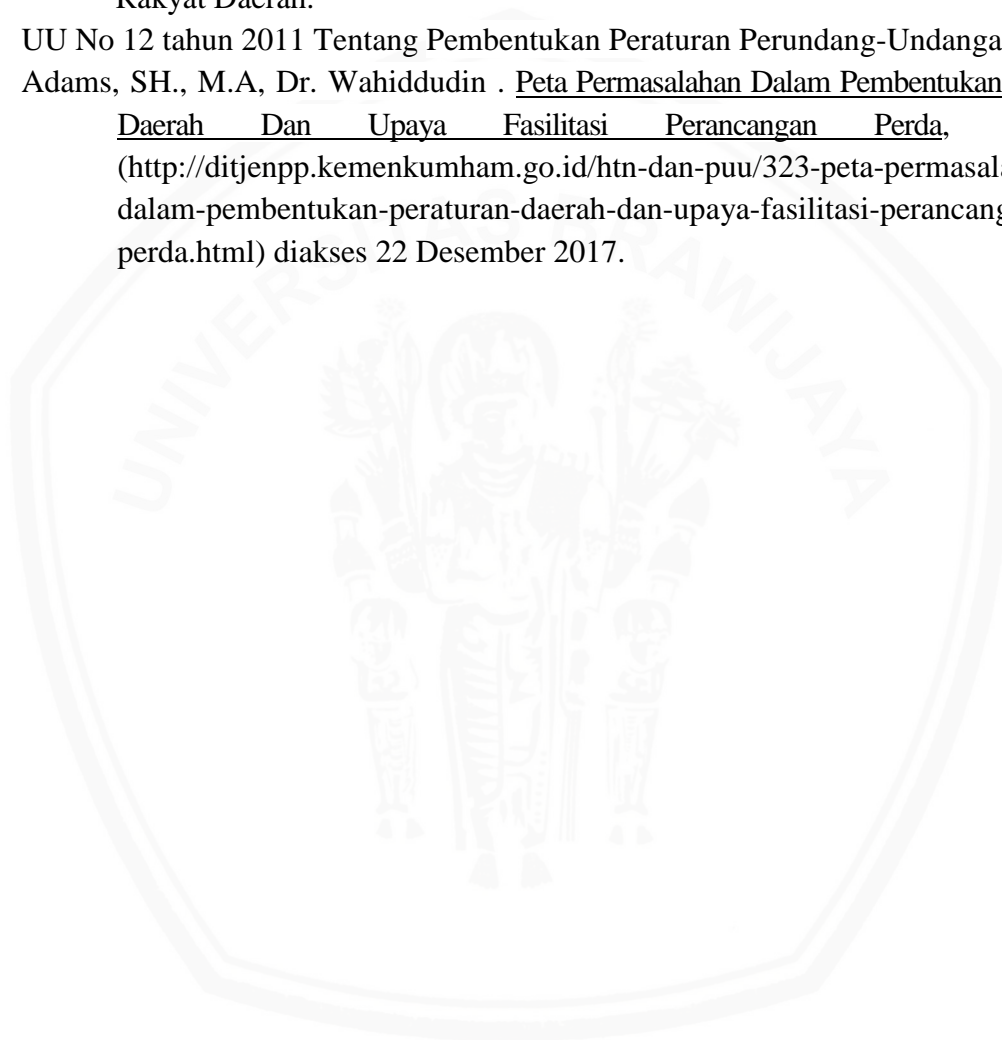
1. Untuk kembali meningkatkan hak inisiatifnya DPRD Kabupaten Sukoharjo dalam pelaksanaan fungsi legislasi maka DPRD Kabupaten Sukoharjo harus meningkatkan kreatifitasnya dan pemahaman dalam proses pembentukan peraturan daeran dan perhatiannya terhadap permasalahan yang terjadi dimasyarakat.
2. Untuk memperlancar dan meningkatkan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Sukoharjo sebaiknya dilakukan pelatihan dan studi banding untuk meningkatkan kualitas SDM dan pemahaman anggota DPRD tentang proses legislasi.
3. DPRD Kabupaten Sukoharjo harus lebih memperhatikan lagi Program Pembentukan Peraturan Daerahnya dan Prioritas Raperda yang akan dibahas sehingga dapat mencegah terjadinya kemoloran dalam proses pembentukan Peraturan Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Aiello, Toni L. 2007. Library Guide Administration. 13 februari 2018. https://law.hofstra.edu/_site_support/files/pdf/academics/library/library_guide_adminlaw.pdf
- Ambari, M. 8 Agustus 2017. Dikukuhkan di New York Kini Jumlah Pulau Indonesia Sebanyak, (Online), <http://www.mongabay.co.id/2017/08/18/dikukuhkan-di-new-york-jumlah-pulau-indonesia-kini-sebanyak/>, diakses pada 22 Januari 2018)
- Anonim. 2017. Administrative Regulation Definition, (Online) (http://doc.nv.gov/About/Administrative_Regulations/AR_Definitions/), diakses pada 6 Februari 2018
- Assidiqie, Jimly. 2004. Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945. , Yogyakarta: FH UII Press
- Anonim. 1997. Kamus Besar Bahasa Indonesia. Balai Pustaka. Departemen Pendidikan Kebudayaan.
- Anonim. 2007. Legal Drafting Penyusunan Peraturan Daerah. Jakarta: Local Governance Support Program
- Anonim. 2018. Policy and Administrative Regulation Definition, (Online), http://www.osba.org/Resources/Article/Board_Policy/Policy_Definition.aspx, diakses pada 6 Februari 2018
- Anonim. 2018. Sejarah Sukoharjo, (Online), (<http://portal.sukoharjokab.go.id/sejarah-sukoharjo/>), diakses pada 18 Maret 2018.
- Beau Steenkens and Tina Brooks. 2015. Source Of American Law: An Introduction to Legal Research. 13 Februari 2018. <http://sourcesofamericanlaw.lawbooks.cali.org/chapter/administrative-regulations/>
- Budiarjo, Miriam. 2010. Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakrta: PT.Gramedia Pustaka
- Bungin, Burhan. 2007. Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial lainnya. Jakarta: Putra Grafika
- Cresswell, John W. 2017. Research Design Pendekatan Metode Kualitatif Kuantitatif dan Campuran Edisi 4. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Cass, Ronald A. 2015. Overcriminalization: Administrative Regulation, Prosecutorial Discretion, and the Rule of Law (June 2, 2014). Engage, Vol.

- 15, No. 2, 2015, Forthcoming. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2520533>
- Daily, Paul. 2016. Administrative Law: Characteristics, Legitimacy, Unity (September 1, 2016). University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No. 2/2017. <https://ssrn.com/abstract=2833338>
- Dayanto, S.H., M.H. Asma Karim, S.H.,M.H. 2015. Peraturan daerah Responsif: Fondasi Teoritik dan Pedoman. Yogyakarta: Deepublis
- Domai, Tjahtjanulin. 2011. Desentralisasi. Malang: UB Press
- Eko sugiarto. 2015. Menyusun proposal penelitian kualitatif skripsi dan tesis. Yogyakarta: suka media
- Febriansyah, Ferry Irawan. 2016. Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. Perspektif, Volume XXI No.3 Tahun 2016 Edisi September.
- Humas. 8 Desember 2015. 122 daerah ini Ditetapkan Pemerintah Sebagai Daerah Tertinggal 2015-2019, (Online), (<http://setkab.go.id/122-daerah-ini-ditetapkan-pemerintah-sebagai-daerah-tertinggal-2015-2019/> ,diakses 22 Januari 2018)
- Ibrahim, Dr.Anis. 2008.Legislati dan Demokrasi. Malang: In-Trans Publishing
- Idrus, Muhammad. 2009. Metode Penelitian Ilmu Sosial, Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif, Jakarta Erlangga
- Moleong, Lexy J. 2014. Metode Penelitian Kualitatif. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Perundang-Undangan, Bagian. 25 April, 2016. Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) Provinsi Riau Tahun 2017, (Online), (<http://jdih.riau.go.id/informasi/lihat/9/penyusunan-program-pembentukan-peraturan-daerah--propemperda--provinsi-riau-tahun-2017.html>), diakses pada 17 April 2018.
- Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Sukoco, Nanda Pratama. 2012. Peran Badan Legislasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah
- Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Timur. Jurnal Administrasi Publik Unair Th.II nomor, 8 Juli-Desember 2012 Mahasiswa Magister Kebijakan Publik, FISIP Universitas Airlangga, Jejaring Administrasi Publik. Th II. Nomor 8, Juli-Deseember 2012
- Sumarmo. 18 Juni 2016. Lima Perda Bermaslaah di Batalkan, (Online), (<http://koran-sindo.com/page/news/2016-06-18/5/111>), diakses pada 6 Februari 2018.

- Sugiyono. 2010 . Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif & RND. Bandung: Alfabeta
- Soekanto, Soerjono. 2002. Teori Peranan. Jakarta:Bumi Aksara.
- Tjandra , Riawan dan Kresno Budi Harsono. 2009. Legal Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah. Yogyakarta:Universitas Atmajaya
- UU No 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah
- UU No 17 tahun 2014 Tentang Tentang. Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat,. Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- UU No 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Adams, SH., M.A, Dr. Wahiddudin . Peta Permasalahan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Dan Upaya Fasilitas Perancangan Perda, (Online), (<http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/323-peta-permasalahan-dalam-pembentukan-peraturan-daerah-dan-upaya-fasilitas-perancangan-perda.html>) diakses 22 Desember 2017.



LAMPIRAN-LAMPIRAN

Dokumentasi Wawancara Dan Observasi



Gambar 1. Suasana Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Sukoharjo Membahas Raperda Tentang Pembangunan Industri

Sumber: Data Primer Hasil Observasi Peneliti 2018



Gambar 2. Penulis tengah mewawancarai Bp. Tri Harmadi Kassubag Perundang-Undangan DPRD Kabupaten Sukoharjo

Sumber: Data Primer Hasil Wawancara Penulis 2018



Gambar 3. Penulis Bersama Bp. Giyarto S.H wakil ketua DPRD setelah melakukan wawancara

Sumber: Data Primer Hasil Wawancara Penulis 2018



Gambar 4. Penulis bersama Bp. Heri Purwanto Anggota DPRD Kabupaten Sukoahrjo setelah melakukan wawancara

Sumber: Data Primer Hasil Wawancara Penulis 2018

PEDOMAN WAWANCARA

1. Apakah yang bapak/ibu ketahui mengenai fungsi legislasi DPRD?
2. Bagaimanakah peran DPRD dalam pelaksanaan fungsi legislasi?
3. Bagaimanakah proses atau mekanisme pembentukan perda Kabupaten Sukoharjo?
4. Bagaimanakah kinerja DPRD Kabuapten Sukoharjo dalam proses mekanisme penyusunan perda itu sendiri?
5. Apakah selama ini SDM yaitu anggota dewan itu sendiri mampu untuk melaksanakan fungsi legislasi itu sendiri?
6. Apakah jumlah SDM DPRD Kabupaten Sukoharjo telah memadai dalam proses pelaksanaan fungsi legislasi?
7. Bagaimanakah ketersediaan sarana dan prasarana dalam pelaksanaan fungsi legislasi di DPRD Kabupaten Sukoharjo?
8. Adakah tolak ukur atau acuan dalam pembentukan perda?
9. Prinsip-prinsip apa sajakah yang digunakan dalam proses fungsi legislasi?
10. Apakah selama ini bapak/ibu secara aktif menggunakan hak inisiatif mengajukan raperda dalam proses legislasi?
11. Biasanya berapa lamakah proses legislasi di DPRD?
12. Apakah selama ini SDM di DPRD mampu melaksanakan proses legislasi secara baik?
13. Bagamanakah proses penyerapan aspirasi masyarakat oleh anggota DPRD?
14. Kendala/hambatan apa sajakah yang dihadapi DPRD dalam proses pembentukan fungsi legislasi?



**PEMERINTAH KABUPATEN SUKOHARJO
SEKRETARIAT DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH**

JALAN VETERAN NO. 6 TELP. (0271) 593059

SUKOHARJO

Kode Pos 57511

Sukoharjo, 28 Maret 2018

Nomor : 175/261/III/2018
Lampiran : -
Hal : Rekomendasi Ijin Penelitian

Kepada :
Yth. : Dekan Fakultas Ilmu Administrasi
Universitas Brawijaya Malang
Di MALANG

Menindaklanjuti surat saudara nomor : 3004/UIN10.F03.11.11/PN/2018 tanggal 15 Januari 2018 perihal permohonan ijin penelitian; dengan ini kami sampaikan bahwa pada prinsipnya kami tidak keberatan memberikan rekomendasi penelitian pada:

Nama : Intan Yulianti
NIM : 145030101111119
Program Studi : Ilmu Administrasi Publik
Untuk : Melaksanakan Penelitian atau kegiatan lain yang berkaitan dengan penelitian pada Kantor Sekretariat DPRD Kabupaten Sukoharjo dengan judul "PERAN FUNGSI LEGISLASI DPRD DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH" selama 3 (tiga) bulan sejak tanggal surat dikeluarkan.

Demikian rekomendasi/ijin penelitian ini kami berikan untuk dipergunakan sebagaimana mestinya dan atas perhatiannya disampaikan terimakasih.

Sukoharjo, 28 Maret 2018

SEKRETARIS DPRD KABUPATEN
SUKOHARJO

MOH. SAFRUDIN, SH
Pemimpin Utama Muda
NIP. 19580729 199203 1 001



**KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI

Jl. MT. Haryono 163, Malang 65145, Indonesia

Telp. : +62-341-553737, 568914, 558226 Fax : +62-341-558227

<http://fia.ub.ac.id>

E-mail: fia@ub.ac.id

Nomor : 3004 /UN10.F03.11.11/PN/2018

Lampiran : -

Hal : Penelitian/Riset

Kepada : Yth. Ketua DPRD Kabupaten Sukoharjo
Di Sukoharjo

Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang mohon dengan hormat bantuan Bapak/Ibu/Saudara untuk memberikan kesempatan melakukan penelitian/riset bagi mahasiswa :

Nama : Intan Yulianti
Alamat : Jl. Simpang Sunan Kalijaga 6 No B.9, Malang
NIM : 145030101111119
Jurusan : Administrasi Publik
Program Studi : Ilmu Administrasi Publik
Tema : Peran Fungsi Legislasi DPRD Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Pada DPRD Kabupaten Sukoharjo)
Lamanya : 4 (empat) minggu
Peserta : 1 (satu) orang

Demikian atas bantuan dan kesediaan Bapak/Ibu/Saudara, kami ucapkan terima kasih.

Malang, 28 Februari 2018

Mengetahui,

an. Dekan

Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Publik



Dr. Lili Indan Mindarti, M.Si

NIP 19690524 200212 2 002